Die Gliederung der Gemeinden

im schweizerischen Recht

nach ihren Zwecken

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

Hohen Juristischen Fakultät der Universität Bern

vorgelegt von

Rudolf Walthard, Fürsprecher

von Bern

Paul Haupt

Akademische Buchhandlung, vorm. Max Drechsel

BERN 1924

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen Eltern

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Literaturverzeichnis IX
Quellenverzeichnis XI
Vorwort XV

I. Kapitel: Historische Entwicklung und allgemeine Charakteristik der schweizerischen Gemeinde . . 1

§ 1. Die historische Entwicklung 1

I. Die Zeit vom 5. Jahrhundert bis zum Beginn des Mittelalters 1

II. Das Mittelalter 4

III. Die Entwicklung der Gemeinde im Gebirge, der Kirchgemeinde und der Stadtgemeinde 9
a) Die Gebirgsgemeinde 9
b) Die Kirchgemeinde 10
c) Die Stadtgemeinde 13

IV. Die Zustände im Gemeindewesen am Ende des Mittelalters . . 16

V. Die Umwandlung der Dorfgemeinde zum persönlichen Verband öffentlichrechtlicher Natur 18

VI. Die Entwicklung des Gemeindewesens von 1798 bis in die Dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts 22
a) Die Helvetik 22
b) Die Mediationszeit 22

VII. Die Einführung des Verfassungsstaates und dessen Einfluß auf das Gemeindewesen; Aufblühen der politischen Gemeinde . . 24

§ 2. Allgemeine Charakteristik der heutigen Gemeinde 29

I. Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper im allgemeinen . . 29

II. Das Gemeindegebiet und die Gemeindebevölkerung 30
1. Das Gemeindegebiet 30
2. Die Gemeindebevölkerung 31

III. Das Verhältnis zum Staat (Autonomie und Staatsaufsicht) . . 32
a) Das Verhältnis zum Kanton 32
b) Das Verhältnis zum Bund 34

IV. Die Gemeindeorganisation 36
a) Im allgemeinen 36
b) Die besondern Städteverfassungen 37

Seite

II. Kapitel: Die verschiedenen Gemeindearten und ihre hauptsächlichsten Aufgaben 39

§ 3. Die Gemeindeaufgaben im allgemeinen 39

I. Das Wesen der Gemeindeaufgaben 39

II. Die korporativen Aufgaben 46

a) Allgemeines 46

b) Die Finanzverwaltung 47

c) Die Bestellung der Gemeindeorgane 50

d) Die Aufstellung der Gemeindestatuten 51

§ 4. Die politische Gemeinde 53

I. Das Wesen der politischen Gemeinde 53

II. Die Ortspolizei 54

III. Das Vormundschaftswesen 58

IV. Das Schulwesen 60

a) Die Schulgemeinde im besonderen 60

b) Das Schulwesen als solches 61

V. Die Gemeindeaufgaben im Interesse der öffentl. Wohlfahrt . . 63

VI. Die Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung 69

§ 5. Die Bürgergemeinde 71

I. Allgemeines 71

II. Die Bürgergemeinde einzelner Kantone 75

a) Die glarnerische Tagwengemeinde 76

b) Die Bürgergemeinde in Luzern, Aargau und St. Gallen . . 77

c) Die Tessiner Bürgergemeinde (Patriziato) 77

d) Verschiedenheiten bezügl. der Gemeindequalität der Bürgergemeinden einzelner Kantone 79

III. Die Nutzungskorporationen 80

IV. Die Bürgerrechtserteilung 82

V. Die Armenpflege 84

a) Allgemeines 84

b) Das Heimatprinzip 85

c) Die besondern Armengemeinden 87

d) Das wohnörtliche Prinzip 88

§ 6. Die Kirchgemeinde 90

§ 7. Besondere Gemeindeverbände einzelner Kantone 91

a) Die zürcherische Zivilgemeinde 91

b) Die thurgauische Ortsgemeinde 93

c) Andere Spezialgemeinden 94

d) Die glarnerische Wahlgemeinde 94

III. Kapitel: Der Bestand der Gemeindeverbände nach Kantonen und die damit verbundene Inkorporation der Gemeindezwecke 96

§ 8. Allgemeines 96

Seite

§ 9. Die Kantone mit Einheitsgemeinde 98
a) Waadt 98
b) Neuenburg 99
c) Genf 99
d) Uri 100
e) Schwyz 100
f) Wallis 102

§ 10. Die Kantone mit zwei oder mehreren Gemeindeverbänden 103
I. Die Ausscheidung des bürgerlichen Elementes 103
a) Obwalden 103
b) Baselstadt 104
c) Baselland 105
d) Graubünden 106
e) Tessin 108
II. Ausscheidung des kirchlichen Elementes 109
Freiburg 109
III. Ausscheidung des bürgerlichen und des kirchlichen Elementes (Berner Gruppe) 110
a) Bern 110
b) Luzern 113
c) Zug 114
d) Solothurn 115
e) Schaffhausen 116
f) Aargau 118
g) Appenzell A.-Rh. 119
IV. Ausscheidung des Schul- und Kirchenwesens 121
Appenzell I.-Rh. 121
V. Ausscheidung von drei oder mehr verschiedenen Elementen (Zürcher Gruppe) 122
a) Zürich 122
b) Nidwalden 126
c) Glarus 127
d) St. Gallen 129
e) Thurgau 131

Allgemeine Schlußfolgerungen 134

Literaturverzeichnis.

Aureglia: Evolution du droit public du canton du Tessin dans le sens démocratique. Paris 1916.

Blösch: Gutachten über die Reorganisation des Gemeindewesens des Kantons Bern. 1851.

v. Below: Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde. Düsseldorf 1898.

v. Below: Städtewesen und Bürgertum. Bielefeld und Leipzig 1898.

Blumenstein: Der Gläubigerzugriff auf das Gemeindevermögen. Festgabe für Philipp Lotmar. Bern 1920.

Blumenstein: Das neue bernische Gemeinderecht. Monatsblatt f. bern. V. R. XVI. Band, S. 1 ff.

Blumer: Rechtsgeschichte der schweizerischen Demokratien. 2 Bände. 1850 und 1858.

Bluntschli: Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich. 2 Bände. 1856.

Brand und Wasem: Sammlung der kantonalen Einführungsgesetze zum B. G. über Schuldbetreibung und Konkurs. Lausanne 1904.

Brodtbeck: Schweiz. Rechtslexikon. Bd. II.

Burckhardt: Kommentar der Schweiz. Bundesverfassung. II. Aufl. 1914.

Egger: Kommentar zum Zivilgesetzbuch. Bd. I: Personenrecht. Zürich 1911.

Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes. 4. Aufl. 1919.

Fleiner: Schweiz. Bundesstaatsrecht. 1922/23.

Flückiger: Die bürgerliche Armenpflege im Kanton Bern. Diss. Bern 1920.

Geiser: Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern. 1903.

Gierke: Deutsches Privatrecht. Bd. I. 1895.

Gierke: Das Genossenschaftsrecht. Bd. I. 1868.

Greuter: Das Recht der öffentlichen Sachen im Kanton Zürich. Diss. Zürich 1919.

Grütter: Die luzernerischen Korporationsgemeinden. Diss. Bern 1913.

Gubler: Interkantonales Armenrecht. Diss. Zürich 1917.

Hafter: Personenrecht. Gmür's Kommentar zum Z. G. B. Bd. I.

Hatschek: Die Selbstverwaltung in pol. und jurist. Bedeutung in „staats- und völkerrechtlichen Abhandlungen", Bd. II, S. 1.

Hatschek: Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechtes. Leipzig und Erlangen 1922.

Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht. Bd. I, 1922.

Helbling: Die schweizerische Armenpflege. Diss. Zürich 1907.

Heusler: Die Rechtsverhältnisse am Gemeinland in Unterwalden. In Z. f. schw. R. Bd. X.

Heusler: Institutionen des deutschen Privatrechtes in Bindings Handbuch, 2 Bde. 1885/86.
Heusler: Schweiz. Verfassungsgeschichte. Basel 1920.
Heusler: Ursprung der deutschen Stadtverfassung.
Hirzel: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde. Diss. Zürich 1922.
Huber: System und Geschichte des schweizerischen Privatrechts. Bd. 4. 1893.
Hübner: Grundzüge des deutschen Privatrechts. Leipzig 1913.
Jellinek: Allgemeine Staatsrechtslehre. 3. Aufl. 1914.
Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte.
Im Hof: Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel. Sonderabdruck aus den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 121.
Kündig: Die zürcherischen Zivilgemeinden. Diss. Zürich 1917.
Lampert: Die kirchlichen Stiftungen, Anstalten und Körperschaften nach schweiz. Recht. Zürich 1912.
Leuenberger: Studien über bernische Rechtsgeschichte. 1873.
Martignoni: Schema storico giuridico del patriziato ticinese. Lugano 1917.
Marty, Joseph: Bezirks- und Gemeindehaushalt im Kanton Schwyz; Separatabdruck aus dem „Höfner Volksblatt". Wollerau 1918.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl. Leipzig 1914/17.
v. Miaskowsky: Die schweizerische Allmend in ihrer geschichtlichen Entwicklung usw. In Schmoller's staats- und sozialwissenschaftlichen Forschungen. Leipzig 1879.
v. Miaskowsky: Die Verfassung der schweizerischen Land-, Alpen- und Forstwirtschaft in ihrer geschichtlichen Entwicklung usw. Basel 1878.
Rietschel: Die Civitas auf deutschem Boden. Leipzig 1894.
Rohrer: Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz. Diss. Zürich 1918.
Rosin: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Hirth's „Annalen des deutschen Rechtes". 1883.
Rüttimann: Die zugerischen Allmendkorporationen. Diss. Bern 1904.
Schollenberger: Grundriß des Staats- und Verwaltungsrechtes der schweizerischen Kantone. 3 Bände. 1898/1900.
Schreiber: Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden. Diss. Zürich 1921.
Steiger: Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und Gemeinden. Bern 1903.
Stüssi: Geschichte des glarnerischen Land- und Tagwenrechtes. Diss. Zürich 1912.
Vogt: Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden. Diss. Bern 1922.
Wettstein: Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich. Zürich 1907.
v. Wyss: Die schweizerischen Landgemeinden. In Z. f. schw. R. Bd. I, Heft 1 und 2.
Wäber: Ergebnisse der Armenpflege der Zunftgesellschaft zu Schmieden in den Jahren 1891 bis 1920. Bern 1922.
Zeerleder: Kirchenrecht des Kantons Bern. 1896.
Zesiger: Das bernische Zunftwesen. Bern 1912.
Zesiger: Die Gesellschaft zu Zimmerleuten. Bern 1909.

Quellenverzeichnis.

Aus dem umfangreichen Quellenmaterial werden nur diejenigen gesetzgeberischen Erlasse in das Verzeichnis aufgenommen, auf welche in der Abhandlung ausdrücklich verwiesen wird. Um diese nicht allzu sehr mit Verweisungen auf Gesetzesstellen zu belasten, werden solche nur insoweit dem Text beigefügt, als die Klarstellung der Verhältnisse im Gemeindewesen es erfordert, oder eine beispielsweise Verweisung als angezeigt erachtet wird. Auf Gebieten der allgemeinen Gemeindeverwaltung, die in allen Kantonen eine ziemlich gleichmäßige Regelung ohne eigentliche Besonderheiten erfahren haben, z. B. Durchführung von Wahlen und Abstimmungen und andern Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung, korporative Aufgaben der Gemeinde usw., wird im allgemeinen auf Verweisungen verzichtet. Die kantonalen Staatsverfassungen werden kurz bezeichnet mit St. V. Da die Anwendung einheitlicher Abkürzungen für die kantonalen Gesetze nicht möglich ist, werden deren Titel in der Abhandlung nur soweit gekürzt wiedergegeben, als eine Verwechslung dadurch nicht möglich wird.

A. Eidgenössische Quellen.

Bundesverfassung der schweiz. Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (cit. B. V.).
Schweiz. Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (cit. Z. G. B.).
B. G. vom 26. Oktober 1920 betr. den Erwerb des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe.
B. G. über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889 (cit. Sch. K. G.).
B. G. vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung erkrankter und der Beerdigung verstorbener Angehöriger anderer Kantone.

B. Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung vom 27. November 1916.

C. Kantonale Quellen.

Zürich: St. V. vom 18. April 1869.
Gesetz betr. das Gemeindewesen vom 27. Juni 1875.
Gesetz betr. die Zivilgemeinden vom 19. Mai 1878.
Gesetz betr. die Sekundarschulkreisgemeinden vom 19. Mai 1878.
Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich (Kommentar von Wettstein; vgl. Literaturverzeichnis).
Bern: St. V. vom 4. Juni 1893.
Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. Dez. 1917.
Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. Nov. 1897.
Gesetz über den Primarunterricht vom 6. Mai 1894.

Gesetz über die Ordnung des Kirchenwesens im Kt. Bern vom 18. Jan. 1874.
Gesetz über den Beitritt des Kantons Bern zum Konkordat betr. die wohnörtliche Unterstützung vom 7. März 1918.
Gesetzbuch über das Verfahren in Strafsachen vom 1. Jan. 1854.
Dekret über das Bußeneröffnungsverfahren vom 9. Jan. 1919.
Dekret betr. die Ortspolizei vom 27. Jan. 1920.
Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 29. März 1920.

Luzern: St. V. vom Jahre 1875.
Organisationsgesetz des Kantons Luzern vom 8. März 1899.

Uri: St. V. vom 6./8. Mai 1888.
Landbuch von Uri, 4. Bd., 1. und 2. Teil.

Schwyz: St. V. vom 23. Okt. 1898 / 11. März 1900.
Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirkgüter und über das Rechnungswesen der Gemeinden und Bezirke vom 13. Febr. 1906.
Verordnung über den Kommunaluntersuch vom 22. Juni 1864.
Verordnung über das Verfahren in Administrativrechtsstreitigkeiten vom 7. Oktober 1858.

Obwalden: St. V. vom 27. April 1902.

Nidwalden: St. V. vom 27. April 1913.
Armengesetz vom 28. April 1912.
Schulgesetz vom 10. Sept. 1879.

Glarus: St. V. (ohne Datum in der Ausgabe der Bundeskanzlei).
Gesetz über das Gemeindewesen vom 5. Mai 1889.
Gesetz über das Kantons- und Tagwensbürgerrecht vom 9. Mai 1909.

Zug: St. V. vom 31. Jan. 1894.
Gesetz. betr. das Gemeindewesen vom 20. Wintermonat 1876.

Freiburg: St. V. vom 7. Mai 1857.
Loi sur les communes et les paroisses du 19 mai 1894.

Solothurn: St. V. vom 23. Okt. 1887.
Gesetz über die Organisation des Gemeindewesens vom 28. Okt. 1871.
Kantonsratsbeschluß vom 23. Jan. 1877 betr. Vornahme der Gemeindewahlen.
Verordung vom 15. Juli 1881 betr. die Organisation des Gemeindewesens.

Basel-Stadt: St. V. vom 2. Dez. 1889.
Gemeindegesetz vom 6. Juli 1916.
Gesetz betr. das Armenwesen vom 25. Nov. 1897.
Beschluß des Großen Rates betr. Abänderung der Kantonsverfassung vom 2. Dez. 1889 (Verhältnis des Staates zur Kirche) vom 10. Febr. 1910.

Basel-Land: St. V. vom 4. April 1892.
Gemeindegesetz vom 14. März 1881; 3. Aufl. der amtl. Ausgabe, 1913.
Gesetz betr. die katholischen Kirchgemeinden vom 20. März 1905.
Gesetz über den Bezug des Gabholzes vom 11. April 1870.

Schaffhausen: St. V. vom 24. März 1876.
Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. Juli 1892.

Appenzell A.-Rh.: St. V. vom 26. April 1908.

Appenzell I.-Rh.: St. V. vom 24. Wintermonat 1872.

St. Gallen: St. V. vom 16. Nov. 1890.
Gesetz betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke vom 9. Mai 1867 (Ausgabe der Staatskanzlei St. Gallen von 1912).

Gesetz betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden in größern Gemeinden und Bezirken vom 23. Mai 1907.
Gesetz über die Verwaltung größerer Gemeinden und Bezirke, sowie über die Stadtvereinigung St. Gallen vom 17. Mai 1916.
Gesetz betr. das Erziehungswesen vom 8. Mai 1862.
Gesetz betr. das Steuerrecht der Schulgemeinden vom 26. Nov. 1887.
Schulordnung vom 19. Dez. 1865.
Gesetz über die Organisation des evang. Konfessionsteiles vom 20. Juni 1892.
Gesetz über die Organisation des katholischen Konfessionsteiles vom 19. September 1893.

Graubünden: St. V. vom 2. Okt. 1892.
Tipo di costituzione communale. Chur 1890.
Steuergesetz der Gemeinde . . . . (Vorlage). Erschienen in Schiers.
Gesetz über die Niederlassung von Schweizerbürgern vom 1. Sept 1874.

Aargau: St. V. vom 23. April 1885.
Gesetz über die Organisation der Gemeinden vom 26. Wintermonat 1841, revidierte Ausgabe von 1910.
Gesetz über die Verwendung der Gemeindegüter und Gemeindesteuern vom 30. Nov. 1866.

Thurgau: St. V. vom 28. Febr. 1869.
Gesetz betr. die Organisation der Gemeinden und der Gemeindebehörden, sowie über den Bürgerrechtserwerb vom 8. Nov. 1874.

Tessin: St. V. vom 23. Juni 1830.
Decreto di riforma della Costituzione cantonale (20 novembre 1875).
Decreto costituzionale del 19 nov 1897 (modificazione della legge communale).
Legge organica communale (13 giugno 1854).
Legge organica patriziale (28 maggio 1857).
Legge sui Consigli communali (21 nov. 1898).

Waadt: St. V. vom 1. März 1885.
Loi du 16 sept. 1885 sur l'organisation des autorités communales.

Wallis: St. V. vom 8. März 1907.
Lois sur le régime communal du 2 juin 1851 et du 20 mai 1880.

Neuenburg: St. V. vom 21. Nov. 1858.
Loi sur les communes du 15 mars 1888 (Edition de 1917).

Genf: St. V. vom 18. März 1847.
Loi constitutionnelle modifiant l'art. 109 de la Constitution du 18 mars 1874.
Loi sur les attributions des Conseils municipaux et sur l'administration des communes du 5 février 1849.

Sammlung der kant. Einführungsgesetze zum Z. G. B. (cit. E. G. zum Z. G. B.) in Oser: Kommentar zum schweiz. Zivilgesetzbuch, Suppl. Band 1 und 2.
Die kant. Einführungsgesetze zum Sch. K. G. (cit. E. G. zum Sch. K. G.) in der Sammlung von Brand und Wasem (s. Literaturverzeichnis).

Vorwort.

Für die Behandlung des Themas und die Einteilung des Stoffes waren folgende Richtlinien maßgebend:

Im ersten Kapitel wird ein historischer Rückblick auf den Werdegang der Gemeinden vorausgeschickt, weil das schweizerische Gemeindewesen noch heute in seinen Grundlagen auf althergebrachten Verhältnissen fußt. Manche Erscheinungen lassen sich nur historisch erklären, so namentlich die Nutzungsrechte der Bürger am Gemeindegut, die Begründung des Wirkungskreises der Gemeinden usw. Auch die herrschende Vielgestaltigkeit im Gemeindewesen der schweizerischen Kantone kann nur auf Grund historischer Betrachtungsweise richtig verstanden werden. Über das Gemeindewesen existieren neben allgemeinen Abhandlungen die historischen Verhältnisse ebenfalls berücksichtigende Arbeiten über besondere Gemeindearten einzelner Kantone. Wenn trotzdem hier ein historischer Überblick über das Gemeindewesen gegeben wird, so ist sich der Verfasser genau bewußt, der bisherigen Kenntnis vom Gemeindewesen früherer Zeiten eigentlich nichts Neues beizufügen. Hier wird lediglich versucht werden, die Entwicklung des Gemeindewesens unter dem Einfluß der jeweiligen der Gemeinde zustehenden Aufgaben und der fortwährenden Ausdehnung der Gemeindeverwaltungstätigkeit zu verfolgen. Damit ist eine gewisse Einseitigkeit von vornherein bedingt, neben welcher andere die Entwicklung des Gemeindewesens beherrschende Einflüsse nur da zur Sprache kommen, wo es absolut notwendig erscheint. Im übrigen gestattet der Rahmen der vorliegenden Abhandlung nur eine ganz allgemeine, die zahllosen Besonderheiten in den Kantonen nur schlecht berücksichtigende Darstellung.

Die eigentliche Aufgabe wird in den beiden übrigen Kapiteln von zwei Gesichtspunkten aus behandelt: Nach den allgemein in der Schweiz vorhandenen Gemeindetypen und einzelnen Sonderformen bestimmter Kantone im zweiten, im dritten Kapitel nach der Einteilung des Gemeindewesens auf Grund der gegebenen Typen in den einzelnen Kantonen, wobei vielfach zur kurzen Demonstration der Einteilung auch organisatorische Besonderheiten herangezogen werden müssen. Zugleich ergibt sich in Anlehnung an die Verschiedenheiten in der Gemeindeeinteilung eine verschiedene Zuteilung der entsprechenden Gemeindezwecke. Dabei können nur die hauptsächlichen Aufgaben und Aufgabenkomplexe zur Behandlung kommen, einen vollständigen Katalog sämtlicher Gemeindeaufgaben aufzustellen hätte nicht viel Zweck. Auch kann es nicht Ziel der vorliegenden Abhandlung sein, alle Hauptgemeindeaufgaben

nach der in jedem der 25 Kantone getroffenen Ordnung darzustellen. Jede einzelne Aufgabe derart behandelt, könnte genügenden Stoff liefern zu einer gesonderten Betrachtung. Der Verfasser hat sich bemüht, eine allgemeine, für sämtliche Kantone mehr oder weniger gültige Darstellung der Verhältnisse zu geben unter dem Hinweis auf die bestehenden Besonderheiten. Wo solche stark hervortreten, werden sie in einzelnen Fällen, wenn auch notgedrungen sehr kurz, behandelt werden.

Wenn es auf diese Weise dem Verfasser gelungen ist, einen Überblick über das schweizerische Gemeindewesen unter dem Gesichtspunkt der Gemeindeaufgaben zu geben und damit verbunden die allgemeinen, immer wiederkehrenden Merkmale hervorzuheben, mit deren Hilfe eine ins Einzelne gehende Orientierung im Gemeindewesen der einzelnen Kantone möglich ist, so ist der Zweck der vorliegenden Abhandlung erfüllt. —

Meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. E. Blumenstein, möchte ich an dieser Stelle meinen herzlichen Dank aussprechen für die Anregung zu dieser Arbeit und all' das Entgegenkommen, das er mir während der Abfassung derselben in hohem Maße zuteil werden ließ.

Der Verfasser.

1. Kapitel.

Historische Entwicklung und allgemeine Charakteristik der schweizerischen Gemeinde.

§ 1. Die historische Entwicklung.

I. Die Zeit vom 5. Jahrhundert bis zum Beginn des Mittelalters.

Will man auf die geschichtlichen Anfänge der heutigen Gemeinde zurückgehen, so ist vorerst eine Unterscheidung zu treffen zwischen Stadt- und Landgemeinden, wobei es sich ohne weiteres zeigt, daß die Landgemeinde in der Schweiz die älteste Form der Gemeinde darstellt. Während die Städte eine Schöpfung des Mittelalters sind, über deren Entwicklung noch später besonders die Rede sein soll, lassen sich die Anfänge der heutigen Landgemeinde bis in die alemannische Zeit, also ungefähr bis ins 5. Jahrhundert zurückverfolgen. Die Gemeinde, wie überhaupt alles, was in der Schweiz mit dem Staate zusammenhängt, hat ihre Wurzel im germanischen Volkswesen zu suchen.

Der Alemanne, wie der Burgunder, siedelt sich nach seiner Einwanderung und Befreiung des Landes von der Römerherrschaft auf dem freien Lande an, wobei zwischen der Besiedelungsweise der beiden ein Unterschied zu machen ist[1]). Wo sich der Alemanne niederläßt, da verschwindet die frühere Bevölkerung mitsamt ihren Sitten und Gebräuchen; diese Niederlassung geschieht durch Anlage von Sippendörfern. Anders in der Westschweiz: die durch die Burgunder um 500 in Besitz genommenen Gebiete, wo sich die frühere alemannische Bevölkerung, allerdings mehr als dienende Klasse, wenigstens teilweise erhalten konnte, werden nach dem bekannten burgundischen Einquartierungssystem besiedelt[2]).

---

[1]) Vgl. hierüber z. B. Heusler: Schweiz. Verfassungsgeschichte, Basel 1920; S. 3 ff.

[2]) Es würde zu weit führen, die ganz besonderen Verhältnisse im südlichen und südöstlichen Teile der heutigen Schweiz zu schildern. Graubünden und Wallis, als die einzigen bereits zur Römerzeit bewohnten Gebirgstäler, weisen im Gegensatz zu den erst später besiedelten übrigen Gebirgsgegenden schon verhältnismäßig sehr früh eine mehr derjenigen des ebenen Landes ähnliche Gemeindebildung auf, wobei auch der Einfluss römischer Einrichtungen nachgewirkt haben mag.
Vgl. v. Wyss: Die schweizerischen Landgemeinden in Z. f. schw. R. Bd. I, 1 S. 22, 72 und 73.
Aureglia Louis: Evolution du droit public du canton du Tessin dans le sens démocratique. Paris 1916.
Martignoni: Schema storico giuridico del patriziato ticinese. Lugano 1917.
Dr. Karl Meyer: Blenio und Leventina von Barbarossa bis Heinrich VII. Luzern 1911.

Wenn im Folgenden vom Entwicklungsgang der Gemeinden die Rede ist, so wird es sich also in erster Linie um den Haupttypus, die Landgemeinde der Mittel- und Ostschweiz handeln. Diese Beschränkung darf vielleicht um so eher erfolgen, als in der Westschweiz die Verhältnisse in der Gemeindegestaltung von der fränkischen Periode an trotz ursprünglich verschiedener Besiedlungsweise ähnliche sind: Infolge des mit dem burgundischen Einquartierungssystem für die als Berufskrieger lebenden Burgunder verbundenen Wohllebens und Müßigganges, verweichlichen sie und vermögen den siegreich vordringenden Franken nicht standzuhalten, als diese im Laufe des 6. Jahrhunderts zur Eroberung der Westschweiz schreiten[3]). Der Untergang der Burgunder findet darin seine Begründung. In dem von ihnen innegehabten Gebiet, das nun zur Provinz des fränkischen Reiches wird, treten bezüglich Besiedlungsweise, Bildung von Dorfmarken, Landesverwaltung usw. ungefähr die gleichen Verhältnisse ein wie in der übrigen Schweiz, so daß in dieser Hinsicht zwischen den beiden Landesteilen während längerer Zeit keine wesentlichen Unterschiede vorhanden sind[4]). Die entscheidenden Verschiedenheiten treten viel später ein infolge der besondern politischen Verhältnisse in der Westschweiz und des nahen französischen Einflusses, welche Besonderheiten eigentlich erst mit der Einführung des Verfassungsstaates, unter Nachahmung des französischen Vorbildes ihren bleibenden Charakter erhalten[5]).

Die Besiedlung unseres Landes, abgesehen von dessen gebirgigen Teilen, erfolgt in der Weise, daß sich einzelne Geschlechtssippen zusammen niederlassen; jede derartige Sippe, die Gesamtheit der männlichen Nachkommen des gleichen Stammvaters samt ihren Familien umfassend, besetzt ein Gebiet, wie es durchschnittlich dem Territorium einer heutigen Gemeinde entspricht. Es ist dies die „Mark" oder „Dorfmark"[6]). Diese Gemarkungen sind jeweils der Mittelpunkt eines, hie und da auch mehrerer Dörfer, und bilden die Unterabteilungen der Gaue. Sie entstehen einmal durch Besiedlung des Landes durch Gemeinfreie, die sich als Sippeverband mit genossenschaftlicher Ausgestaltung in Dörfern vereinigt niederlassen.

Der Verband der Sippe in den freien Dörfern hat keinerlei politische Aufgaben, denn diese fallen dem übergeordneten Verband, der Hundertschaft zu, von welcher diese Angelegenheiten in den jeweiligen Thingversammlungen erledigt werden. Die Sippe ist von Bedeutung als Friedensgenossenschaft und, was für uns namentlich wichtig ist, als Agrargenossenschaft. Das Land ist ursprünglich Gemeingut aller zur Sippe gehörenden Hausväter. Die einzelnen Hofstätten stehen in

---

[3]) Vgl. über das fränkische Eroberungssystem und die Landesverwaltung. Heusler: a. a. O. S. 8 ff.

[4]) Vgl. die Anmerkungen über die Entwicklung des westschweiz., speziell waadtländischen Gemeindewesens bei v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 34 und die daselbst angeführte Literatur, ferner Bd. I, 2, S. 14, 20, 33, 39, 47, 72.

[5]) Vgl. Schollenberger: Grundriss des Staats- und Verwaltungsrechtes der schweiz. Kantone, I. S. 331, 332.

[6]) Vgl. Gierke: Deutsches Privatrecht, I, S. 576 ff.
Vgl. Gierke: Deutsches Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 14 ff.
Hübner: Grundzüge des deutschen Privatrechts, S. 104 ff.

Sondernutzung des Einzelnen, ebenso der zugehörige Umschwung. Vom eigentlichen in „Gewanne" eingeteilten Gemeinackerland erhält jeder durch Verlosung seinen Anteil (sors) zur Bebauung[7]). Später fällt diese Verlosung dahin. Es erhält sich aber die Feldgemeinschaft mit wechselnder Hufenordnung, m. a. W. es darf nicht jeder das ihm zugewiesene Stück nach Belieben bebauen, sondern er hat die Felderordnung zu befolgen, die sich aus der damals üblichen Dreifelderwirtschaft ergibt. Langsam, jedoch schon bereits in der fränkischen Zeit, bilden sich die Ansätze zum Privateigentum an den ihren Besitzer nicht mehr wechselnden Grundstücken, die verstreut in den verschiedenen Zelgen liegen, doch geht noch immer nicht verloren die Bewirtschaftung nach den von der Gesamtheit aufgestellten und für den Einzelnen verbindlichen Bewirtschaftungsvorschriften; dieser Flurzwang ist nichts anderes als eine genossenschaftliche Beschränkung, aufgestellt von den Dorfgenossen im Interesse der Gesamtheit. Diese Art von Bodenbebauung nach gemeinsamer, alle bindender Regel bezieht sich aber nicht nur auf das im Eigentum des Einzelnen stehende Ackerland, sondern namentlich auch auf die zur Dorfgemarkung gehörende Allmend, bestehend in Wald und Weide, Wegen, Brücken, Brunnen usw. Dieses Land, außerhalb des Dorfzaunes, des „Etters" liegend, der das Kulturland umschließt, gehört der ganzen Gemeinde und ist zum Gemeingebrauch der Genossen bestimmt. Ursprünglich gehört der entsprechende Anteil daran zur Sors, später mit dem Aufkommen des Privateigentums wird er als Pertinenz zur Liegenschaft behandelt. Anfangs ist kein Maß der Nutzung aufgestellt; einschränkende Bestimmungen werden erst später infolge der stets dichter werdenden Besiedlung nötig. Wie sehr das Privatland der genossenschaftlichen Ordnung unterworfen ist, zeigt z. B. die sich ebenfalls durch das ganze Mittelalter hindurch erhaltende Einrichtung des „Tritt- und Trattrechtes", wonach die Brachzelgen, die übrigen nach der Ernte dem Weidegang für das Vieh sämtlicher Dorfgenossen offen stehen.

Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse, was den gemeinsamen Anbau des Bodens anbelangt, in den zahlreichen unfreien Dörfern, die einem Grundherrn zu Eigentum angehören. Die Leute werden hier angesiedelt, indem ihnen das Land in gleichmäßigen Stücken (Mansen, Huben) zugeteilt wird. Wir finden auch hier Zelgeneinteilung, mit Flurzwang und Allmende. Die Verfassung dieser grundherrlichen Dörfer ist aber eine andere als bei den freien Dörfern; es handelt sich hier nicht um Vorschriften, die von der Gesamtheit aufgestelltes Recht darstellen, sondern um „Hofrecht", d. h. Vorschriften, die vom Grundherrn ausgehen, und deren Ausführung durch dessen Beamte überwacht, wenn nötig erzwungen wird.

Mit der Zeit macht sich eine Aufhebung des scharfen Unterschiedes zwischen freien und unfreien Dörfern geltend, indem Gemeinfreie, die ihr Eigentum verlieren und grundherrschaftliches Land zu Lehen erhalten, in den hofrechtlichen Verband eintreten. Sehr oft stehen auch ganze freie Dörfer in genossenschaftlichem Verbande mit einem Grund-

[7]) Vgl. Huber: Schweiz. Privatrecht, IV, S. 273 ff.

herrn und dessen Dörfern, was wiederum die Vereinigung der beiden Bevölkerungsklassen in gemeinsamem Dorfrecht erleichtert. Im gleichen Sinne wirkt die mit Beginn des Mittelalters einsetzende Unterwerfung der freien Dörfer unter die Vogtei[8]).

Für die Dorfverbände dieser Periode kann festgestellt werden, daß es sich bei ihnen um örtlich zusammengeschlossene Gemeinwesen handelt in der Form von ländlichen Wirtschaftsgenossenschaften[9]). Es besteht eine vermögensrechtliche Bindung des Grundeigentums, bedingt durch die gemeinsame Bodenbebauung. Eine ausgedehnte öffentliche Wirksamkeit im heutigen Sinn und Umfang kommt diesen „Gemeinden" nicht zu; das Vorhandensein einer Art Gemeinde mit einer gewissen korporativen Organisation muß aber doch angenommen werden, da die zur Bewirtschaftung notwendigen Regeln von der Gesamtheit aufgestellt werden. Wenn dabei wahrscheinlich der Gesamtheit das Recht eingeräumt ist, Verfehlungen gegen die herrschende Ordnung zu ahnden, auch innerhalb der Sippe als Friedensgenossenschaft eine gewisse Justiz geübt wird, die bis zur Ausstoßung gehen kann, die Sippe auch ferner zuständig ist, die vormundschaftlichen Verhältnisse zu ordnen, so handelt es sich bei beiden letztern Institutionen um Verhältnisse mehr familienrechtlicher Natur, und es berechtigt dies alles noch nicht, diesen Dorfgemeinden eine eigentlich öffentlich-rechtliche Bedeutung bereits in dieser Periode zuzumessen. Der Verband stellt eine privatwirtschaftliche Vereinigung mit privatwirtschaftlichen Zwecken dar, wobei das Vorhandensein einer genossenschaftlichen Ordnung, die ein einheitliches Gesamtrecht und ein mitgliedschaftliches Sonderrecht, die Unterordnung des Einzelnen im Interesse der Gesamtheit in sich schließt, als Grundlage der weitern Entwicklung festgestellt werden kann. So liegen die Verhältnisse mit geringen Abweichungen in der gesamten schweizerischen Hochebene, wie auch in den Gebieten, die teilweise erst gegen das Ende dieser Periode besiedelt werden, wie Uri, Urserental, Schwyz, Glarus, die Gegend um den Wallensee, Oberwallis, Rhätien.

II. Das Mittelalter.

Das Mittelalter bringt die allerdings langsame, nicht genau abzugrenzende Umwandlung der Gemeinde in einen Verband mit öffentlich-rechtlichen Befugnissen. Die endgültige Umwandlung, die zum Resultat die Gemeinde hat, wie sie heute in der ganzen Schweiz, allerdings in den verschiedensten Variationen anzutreffen ist, findet in der Hauptsache erst im 19. Jahrhundert ihren endgültigen Abschluß.

Die innere Struktur, die Grundlage und der Aufgabenkreis der Gemeinden bleiben im großen Ganzen dieselben[10]); letzterer erfährt im Laufe der folgenden Jahrhunderte eine allmählich fortschreitende Entwicklung. Jedoch ist festzuhalten, daß der Unterschied zwischen freien und unfreien Dörfern in dieser Periode dahinschwindet, indem der Stand

[8]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 202 ff,
[9]) Vgl. über die Natur dieser Genossenschaften Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 2 S. 27 ff., 585 ff.
[10]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 589.

der gemeinfreien Bauern in der Regel heruntersinkt und in die Hörigkeit irgend eines weltlichen oder geistlichen Grundherrn fällt[11]).

Trotz aller weiteren Entwicklung, die immer mehr und mehr nach der politischen Seite hin erfolgt, hat sich der ursprüngliche, privatwirtschaftliche Verband erhalten, und noch heute gibt es in verschiedenen Kantonen Verbände, meist Korporationen genannt, die zum Teil öffentlichrechtliche Bedeutung haben, zum Teil aber nur noch privatrechtlich sind und sich ihrem Ursprung nach auf einen derartigen alten Gemeindeverband direkt zurückführen lassen[12]).

Die Dorfbewohnerschaft bildet ein zusammengehöriges Ganze aus verschiedenen Gründen[13]). Vor allem ist hier die Zusammenfassung der verschiedenen Hofstätten und des Kulturlandes durch den gemeinsamen Zaun, den Dorfetter, zu erwähnen. Dieser bedeutet ein starkes Bindeglied, denn in seinem Bereiche gelten die gesetzten Vorschriften (Einungen, Satzungen, Offnungen usw. genannt), die bestimmen über Art und Weise der Bodenbewirtschaftung, über Neuanlage von Hofstätten, die meistens nicht gerne gesehen und nach Möglichkeit beschränkt wird; nachbarrechtliche Vorschriften aller Art werden aufgestellt mit oft sehr eigenartigen Bestimmungen[14]). Dabei ist nicht zu vergessen, daß neben den erhaltenen Urkunden noch sehr viele ungeschriebene Satzungen in Geltung gewesen sind. Zweck aller dieser Einungen ist einzig und allein, das Zusammenleben der Einzelnen im Dorfverband zu erleichtern, die Lebensmöglichkeit und das Auskommen der Einwohnerschaft zu sichern durch einen sowohl im Interesse der Gesamtheit als des Einzelnen geordneten landwirtschaftlichen Betrieb, durch Festlegung der der einzelnen Hofstatt zugehörigen Landanteile, durch im Laufe der Zeit immer ausführlicher werdende Bestimmungen über Art und Maß der Nutzungen am Gemeinland.

Ebenso wichtig wie die dörfliche Zusammengehörigkeit ist diese allen Dorfgenossen zukommende Nutzung an der Allmend für die Bildung einer genossenschaftlichen Ordnung. Während früher einfach das Bedürfnis des Einzelnen maßgebend war für den Umfang der Nutzung, wird mit der Zeit das Maß derselben beschränkt und nach dem Umfang des Genossenrechtes oder — was ja in der Regel damit zusammenhängt — nach der Größe des Landbesitzes des Berechtigten bestimmt[15]). Die sehr bald als überaus wichtig für das Wohlergehen der Dorfbewohnerschaft erkannte Aufgabe der Erhaltung der Allmend, womit der ungeschmälerte Bestand der für den Einzelnen so wichtigen Nutzungen angestrebt wird, bedeutet das zweite Bindeglied landwirtschaftlicher

---

[11]) Das Land zerfällt in eine Unzahl größerer und kleinerer Heerschaften, beruhend auf dem Lebens- und Ministerialwesen, welches Durcheinander noch erheblich vermehrt wird durch die immer zahlreicher werdenden Gebiete, die auf irgend eine Weise der Immunität teilhaftig werden; vgl. Huber: a. a. O. Bd. IV, S. 41 ff. Doch sind gerade in unserm Lande Ausnahmen vorhanden, und Dörfer, ja ganze Landschaften, die frei bleiben während des Mittelalters, lassen sich da und dort nachweisen: z. B. in Schwyz, Haslital, in den vier bernischen Landgerichten, Freiamt, Kyburg, Toggenburg, Oberwallis, Graubünden.

[12]) Vgl. § 5 III dieser Abhdlg.

[13]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 615 ff.

[14]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 33 und 34.

[15]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 616 ff.

Natur, das die Gemeindebildung fördert. — Wo vereinzelte Höfe bestehen in nicht dorfweise besiedelten Gegenden oder außerhalb von Dorfmarken liegen infolge Neuansiedlung verbunden mit Urbarisierung von ursprünglichem Gemeinland, ist es wiederum die in der Regel vorhandene Allmend, die den Zusammenschluß zu einem gemeindeähnlichen Verband bewirkt, sei es, daß eine Anzahl Höfe unter sich einen Verband begründen, sei es, daß einzelne Höfe in den Verband eines Dorfes aufgenommen werden. Jedoch darf dabei nicht übersehen werden, daß bei solchen Zusammenschlüssen oft weitere Momente mitspielen, wie sie bei den eigentlichen Dorfgemeinden den immer enger werdenden Zusammenschluß ebenfalls bewirken.

Ein solches Moment, das die Erlangung einer gewissen korporativen Selbständigkeit und öffentlichrechtlichen Bedeutung fördert und das in der Regel von außen her an die Gemeinden herankommt, d. h. von oben herab diktiert wird, ist das gemeinsame Recht und Gericht[16]). Der Grundherr oder aber der Vogt sind regelmäßig Inhaber von „Twing und Bann", der niedern Gerichtsbarkeit, d. h. der Zivilgerichtsbarkeit und der niedern und mittlern Strafgewalt. Twing und Bann umfaßt auch das Recht, Gebote und Verbote aller Art zu erlassen, verbunden mit der Befugnis, deren Nichtbeachtung oder Übertretung mit Bußen zu ahnden, mit einem Wort: die Polizeigewalt. Selbstverständlich ist, daß die Reichweite von Twing und Bann des einzelnen Grundherrn oder Vogtes abgegrenzt werden muß, was denn auch meist nach den vorhandenen Dorfmarken geschieht. Wir sehen auch hier, daß die bereits vorhandene landwirtschaftliche Kulturgemeinschaft die Grundlage bildet zur Entwicklung aller dieser Institutionen, indem diese sich dem Umfang des einzelnen Dorfgebietes anpassen und damit zugleich den Zusammenschluß der Bewohnerschaft auch auf andern Gebieten als der gemeinsamen Bodenbewirtschaftung bewirken[17]). Nichts kann z. B. günstiger auf den Zusammenschluß wirken, als wenn die Leute eines Dorfes alle miteinander zu einem Gerichtstag erscheinen, unter dem Vorsitz des Gerichtsherrn an der Rechtsprechung teilnehmen müssen, indem ja nach damaligem Brauch das Urteil in der Regel von der Gesamtheit der dem Gericht zugehörigen Männer, dem sog. „Umstand" gefällt wird. So liegt denn im gemeinsamen Recht und Gericht vielfach der Hauptgrund zur Zusammenschließung zu Gemeinden bei einzelnen Höfen und Weilern, unter welchen keine Feld- und oft auch nicht einmal Allmendgemeinschaft besteht, und wiederum schließen sich auf Grund des gemeinsamen Gerichtes da und dort einige kleinere Dorfgemeinden zu einer einzigen großen Gemeinde zusammen.

Mit der Vogtei und Grundherrschaft sind weitere bindende Momente gegeben, als da sind: gemeinsame Steuern und andere Leistungen an den Vogt oder Grundherrn, wie Frondienste, Kriegs-, eventuell auch Wachtdienste. Gemeinsame Unternehmungen, wie Straßen-, Wege-,

---

[16]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 168 ff.
v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 36 ff.

[17]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 37: „Die räumliche Ausscheidung für die Zwing- und Bannrechte, in denen das eigentliche Dorfregiment zu suchen ist, richtete sich begreiflicherweise nach den Dorfbezirken."

Brückenbau, Anlage von Brunnen, das Halten eines Zuchtstieres, Errichtung und Benutzung von gemeinsamen, für die Verwertung der Bodenfrüchte nötigen Einrichtungen: Mühle, Backhaus, Traubenkelter usw., die auf Kosten und unter Zuziehung der Arbeitskraft oder sonstigen Leistungsmöglichkeit (Fuhrleistungen usw.) aller erstellt werden und nachher der Benutzung aller berechtigten Dorfgenossen offenstehen in den Schranken der von der Gesamtheit darüber aufgestellten Vorschriften; dies alles fördert in kräftiger Weise den Zusammenschluß der Dorfgenossen zum Gemeindeverband.

Zur zweckmäßigen Verwirklichung dieser Aufgaben ist immer ein gemeinsames Vorgehen nötig, das seine Regelung in Vorschriften über alle diese wieder mehr dem privatwirtschaftlichen Tätigkeitsgebiet der Gemeinde angehörenden Aufgaben findet. Urspünglich werden sämtliche Bestimmungen, gleichgültig welcher Natur sie sein mochten, vom Grundherrn oder von dem Vogt festgelegt, sei es daß sie diese selbst aufstellen oder den von den Bauern der Dorfgemeinde festgesetzten Einungen die Genehmigung erteilen. Nach und nach wird das Recht der Dorfgemeinde, der „Gebursamy", Satzungen aller Art aufzustellen, immer mehr ausgedehnt, indem es ihr von dem Grundherrn oder Vogt für gewisse Gebiete der Gemeindetätigkeit direkt eingeräumt wird. Diese Satzungen umfassen Vorschriften über Zeit, Ort und Umfang der Allmendnutzung, Zeit der verschiedenen Ernten, über Umzäunungen, Weg und Steg, Austeilung von Nutzungsanteilen, Verkauf von Holz usw., ferner die bereits erwähnten mannigfaltigen nachbarrechtlichen Bestimmungen. Das Einungsrecht der Gemeinden wird mit der Zeit, besonders während des 14. bis 16. Jahrhunderts, immer bedeutender, die Teilnahme des Grundherrn oder des Vogteiinhabers daran wird immer geringer. Auf diese Weise erobert sich die Gemeinde aus ganz kleinen Anfängen heraus eine korporative Selbständigkeit, die neben der Grund- oder Vogteiherrschaft emporwächst, immer stärker wird und schließlich an Bedeutung überwiegt. Die Gemeinde übt ihr Satzungsrecht, das seinen Ursprung aus dem Twing und Bann des Herrn herleitet, im Anfang im Namen des Herrn aus, und die von ihr auf Nichtbefolgung der Vorschriften gesetzten Bußen werden im Namen des Herrn eingezogen und zum Teil auch ihm abgeliefert. Die zuerst ausdrücklich erfolgte Genehmigung seitens desselben wandelt sich in eine stillschweigende um, sofern wenigstens das von der Gemeinde gesetzte Recht nicht die Rechte und Befugnisse des Herrn verletzt; der Übergang von der Rechtsetzung mit stillschweigender Genehmigung zur schließlich selbständigen Rechtsetzung vollzieht sich allmählich, je mehr die Macht von Grundherrschaft und Vogtei im Laufe der Zeit dahinschwindet. Weil es sich dabei in ehemals freien Dörfern um die Wiederaufnahme einer für die Gemeinde altgewohnten Tätigkeit handelt, erfolgt die Verdrängung der Herrschaft des Vogtes aus der Rechtsetzung um so leichter; in vielen dieser Dörfer ist die selbständige Rechtsetzung vielleicht überhaupt nie ganz eingeschlummert.

Daß es sich bei den Gemeinden des Mittelalters in Tat und Wahrheit um korporativ geordnete Verbände handelt, geht auch daraus hervor, daß in den Einungen sich sehr oft das Prinzip ausgesprochen findet, daß

die Minderheit sich dem Mehrheitsbeschluß zu fügen habe[18]). Vom 15. Jahrhundert an (in einzelnen Urkunden schon im 14. Jahrhundert) ist das Bestehen einer über dem Einzelnen stehenden Organisation auch urkundlich dargetan, die als Einheit nach außen, nach innen gegenüber dem einzelnen Genossen auftritt, deren Gesamtwillen letzterer, auch wenn er ihm nicht beistimmt, sich beugen muß. Naturgemäß bedarf eine derartige Organisation ausführender Organe, und wir finden denn solche in den Offnungen dieser Zeit vielfach unter der Bezeichnung „Vierer" neben „Dorfmeier", „Ewalte" usw. erwähnt[19]).

Der öffentlichrechtliche Wirkungskreis der mittelalterlichen Gemeinde ist noch verhältnismäßig klein, während die privatwirtschaftliche und damit die Bedeutung für das Privatrecht eine weitaus größere als heutzutage ist, indem sich der vorwiegend privatwirtschaftliche Dorfgemeindeverband nur so weit mit öffentlichrechtlichen Aufgaben befaßt, als diese ihm, aus den privatwirtschaftlichen Aufgaben heraus entstehend, entgegentreten und deren Lösung nicht umgangen werden kann. Stellt man in diesem Zusammenhange die Frage, in welchem Umfange der mittelalterlichen Gemeinde juristische Persönlichkeit zugesprochen werden könne, so kommt ihr eine solche nur soweit zu, als überhaupt ihre Bedeutung ins Rechtsleben hineinreicht[20]). Sie ist demnach zweifelsohne eine juristische Persönlichkeit des Privatrechtes. Die durch Aneignung des Satzungsrechtes erlangte Dispositionsfähigkeit über die Allmende, die, nebenbei bemerkt, in den freien Gemeinden von jeher bestanden hat, auch in bezug auf das Kulturland, das ja nur allmählich zu Sondereigen der einzelnen Genossen wird, verstärkt sich im Laufe der Zeit dermaßen, daß auch den grundherrlichen und vogtbaren Gemeinden nicht nur ein bloßes Nutzungs- und Dispositionsrecht, sondern bald einmal vielerorts eigentliches Eigentum der Gemeinde als juristische Person an dem Gemeindeland zugeschrieben werden kann[21]). Die gesamte Verwaltung der Allmende geschieht durch die Gemeinde nach den von der Gesamtheit hiefür aufgestellten Vorschriften.

Wir haben in der Gemeinde des Mittelalters aber auch eine juristische Person des öffentlichen Rechtes vor uns, soweit ihr eben eine öffentlichrechtliche Wirksamkeit damals zukommt. Folgende Erwägungen, welche die für das Wesen der juristischen Person allgemeinen und maßgebenden Grundlagen liefern, sind auch für die Zuerkennung juristischer Persönlichkeit an die mittelalterliche Gemeinde bestimmend. Die juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes schließt vor allem den Begriff einer rechtlichen Einheit in sich. Diese gelangt aber überall da zur Ausbildung, wo sich für die letzten Endes immer auch im Interesse des Einzelnen liegenden Vereinigung einer Anzahl Personen eine herrschende Gewalt

---

[18]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 625.

[19]) Vgl. über das Einungsrecht und korporative Organisation die bei v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 43 ff. citierten Offnungen, u. a. diejenige von Roggwyl (Bern), S. 46: „Item es söllent ouch die vierer des dorffs er und nutz verheissen und loben und den selben vierern söllen die andren alle gehorsam sin mit eynigen und mit zunen etc."

[20]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, S. 47 ff.

[21]) Vgl. über die Natur dieses Gesamteigentums: Hübner: a. a. O. S. 211 ff. Heusler: Institutionen des deutschen Privatrechtes Bd. I, S. 279.

bildet. Eine derartige Gewalt aber entsteht, sobald ein allgemeines Interesse gebieterisch die Unterordnung des Einzelnen unter dieses für die Gesamtheit bedeutungsvolle Interesse verlangt. Hierzu ist nötig, daß die Idee vom Vorhandensein eines derartigen allgemeinen und öffentlichen Interesses (in verschiedenen Obwaldner Quellen bezeichnend „das gemeine Wesen" genannt) Anerkennung erlangt. Daß ein solches Interesse für die Gemeinden des Mittelalters, gleichgültig, ob es sich um noch erhaltene freie, vogtbare oder grundherrliche Gemeinden handle, im wesentlichen Maße besteht, darf nach dem bisher Gesagten füglich angenommen werden. Dieses Interesse ist vorderhand noch klein, indem von den politischen Funktionen im heutigen Sinne nur wenige den Gemeinden und ihren Organen zufallen. Wäre dieses öffentlichrechtliche Interesse, das zu Anfang ein mehr soziales war, nicht vorhanden, so könnte die Gemeinde nur als eine Vereinigung der Güterbesitzer, als ein Verband privatwirtschaftlicher Natur, wie sie es ursprünglich war, somit nur als juristische Person des Privatrechtes gelten, mit der Fähigkeit Rechte (namentlich Eigentum) und Pflichten zu haben. Das vorhandene öffentliche Interesse stempelt sie aber in dessen Umfang auch zur juristischen Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes, der die Ausübung einer wenn auch noch beschränkten öffentlichen Gewalt, die Ausführung noch nicht sehr zahlreicher und bedeutender öffentlichrechtlicher Aufgaben zukommt [22]).

Die Weiterentwicklung der Landgemeinde erfolgt nun fast ausschließlich in letzterer Richtung. Bevor diese aber zur Darstellung gelangt, soll der Werdegang dreier anderer für unser Land wichtiger Gemeindetypen verfolgt werden: der Gemeinde des Gebirges, der Kirchgemeinde und der Stadtgemeinde.

III. Die Entwicklung der Gemeinde im Gebirge, der Kirchgemeinde und der Stadtgemeinde.

a) Die Gebirgsgemeinde.

Weil im Gebirge Ackerbau und damit zusammenhängende gemeinsame Feldwirtschaft zu jener Zeit in noch vermehrtem Maße als heute fehlt, erfolgt die Ansiedlung mehr in einzelnen, zerstreut liegenden Häusern und Hofstätten, als in zusammengeschlossenen Dörfern. Die Allmende ist hier das wichtigste Besitztum, deren Bewirtschaftung und Nutzung im Vordergrunde steht, also anders als in der Ebene, wo sie bloß Zugabe zu dem weit wichtigeren, meist schon zu Sondereigen verteilten Kulturlande ist. Im Gebirge ist die Allmende das gemeinsame Band, welches die im Verhältnis zur Ebene dünne Bevölkerung zur Zusammenschließung in korporativen Verbänden veranlaßt. Weil nun aber die Alpwirtschaft ihrer Natur und Eigenart nach ungleich größere Gebiete beansprucht als die Ackerbauwirtschaft des Tales, so ist kein Bedürfnis zur Bildung von Gemeinden im Umfange einer Dorfgemeinde des Tales

[22]) Vgl. über die rechtliche Bedeutung der mittelalterlichen Landgemeinden Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 609 ff.; er schreckt vor der Annahme einer eigentl. juristischen Person zurück; anders dagegen Heusler: Institutionen S. 273 ff.

vorhanden, sondern der Zusammenschluß erfolgt in territorial viel größern Verbänden, die meist ganze Tal- und Landschaften umfassen. Die gemeinsame Nutzung der Allmend kann in einer größern Vereinigung ebenso gut, wenn nicht besser ausgeübt und geregelt werden, indem die große Ausdehnung des zugehörigen Gebietes eine viel größere Bewegungsfreiheit zuläßt, wobei im übrigen die geringe Bevölkerungsdichte eine wesentliche Rolle spielt. In diesen Gegenden erfolgt im Gegensatz zum Flachlande schon verhältnismäßig früh eine Abschüttelung der Grundherrschaft, da wo eine solche vorhanden ist. Indem sich diese großen Gemeinden eine demokratische Verfassung geben, gewinnen sie eine ansehnliche politische Bedeutung und Selbständigkeit wie kleine Staaten. Ihre demokratische Einrichtung bringt es mit sich, daß die gemeinsamen Angelegenheiten — und gerade auch diejenigen, die in der Ebene in den Wirkungskreis der Gemeinden gehören — dank der geringen Bevölkerungszahl in gemeinsamer Versammlung der ganzen Landschaft geregelt werden; darunter fallen u. a. auch sämtliche Beschlüsse betreffend die Allmend und ihre Nutzung.

Die Einteilung des Landes in kleinere, an Umfang den heutigen Gemeinden entsprechende Abteilungen setzt im Gebirge allgemein erst später ein, während sie ja im Flachlande bereits in die älteste Zeit fällt. Die Gebirgsgemeinden haben denn auch meistens ihren Ursprung nicht in der Ansiedlungsweise, sondern sind das Produkt der weitern Entwicklung, indem für verschiedene staatliche Angelegenheiten und Aufgaben kleinere Unterabteilungen geschaffen werden müssen, weil anders deren zweckmäßige Erledigung unmöglich geworden ist. Oft sind die Gebirgsgemeinden bloße Verwaltungsabteilungen der großen Landschaftsgemeinde, manchmal auch noch politische Abteilungen mit Bedeutung für die Wahlen der Landesbehörden; daneben gibt es Landschaften mit im Laufe der Zeit ziemlich selbständigen Gemeinden. Diese Unterabteilungen haben Anteil am Gemeinland in sehr verschiedenem Maß; viele besitzen gar keine Allmend, andere nur in beschränktem Umfang, während viele wie Gemeinden der Ebene eigenes Gemeinland haben, was jedoch auch nicht immer von Anfang an der Fall ist, aber die Bildung von Dorfgemeinden wesentlich fördert[23]).

b) Die Kirchgemeinde.

Von großem Einfluß auf die Ausgestaltung des Gemeindewesens ist die Kirche gewesen. Es liegt im Wesen der christlichen Religion mit ihrem auf eine einheitliche Stätte, die Kirche, konzentrierten Kultus,

---

[23]) Nähere Angaben über die einzelnen Landschaftsverbände des schweiz. Gebirgslandes, wie namentlich der Kantone Bern, Luzern, Uri, Schwyz, Unterwalden, ferner über die Verhältnisse in den andern Gebirgskantonen, wie Glarus, Appenzell, Graubünden und Wallis, vgl. z. B.:
v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 1, S. 64 ff.
Heusler: Verfassungsgeschichte S. 52 ff.
Blumer: Rechtsgeschichte der schweiz. Demokratien I, S. 376 ff.; II, S. 329 ff.
Stüssi, Rudolf: Die Entwicklung des glarnerischen Land- und Tagwenrechtes. Diss. Zürich 1912/13.
Schreiber, Paul: Die Entwicklung der Volksrechte in Graubünden. Diss. Zürich 1921/22.

daß dementsprechend sich schon frühe besondere Verbände bilden, welche die Bewohnerschaft eines bestimmten Territoriums umfassen, für welches ein gemeinsames Gotteshaus besteht. Anfangs erstrecken sich diese kirchlichen Verbände über verhältnismäßig große Gebiete, indem für jede Mark in der Regel nur eine Kirche, in deren Stamm- oder Hauptdorf vorhanden ist. Daher rührt auch z. B. die alte Bezeichnung des Fleckens Schwyz mit „Kirchgasse", weil es eben für das gesamte Tal Schwyz nur eine Kirche an diesem Orte gibt[24]). Auch nachdem sich von den früher sehr großen Markgemeinden durch Neubildung von Dörfern dem Umfange nach kleinere Gemeinden loslösen, die aber ihrer Bedeutung nach als vollwertige Gemeindeverbände der alten Stammgemeinde gleichkommen, bleibt vielfach die Kirchgemeinde in ihrem alten Umfange bestehen. Daß heute noch in vielen Kantonen die Kirchgemeinden in der Regel mehrere politische Gemeinden umschließen, findet darin seine Begründung. Im Kanton Bern haben wir heute noch z. B. 234 Kirchgemeinden gegenüber rund 500 Einwohnergemeinden[25]).

Verschiedene Umstände sind es, welche die Bevölkerung zu einem Zusammenschluß in dieser Weise bringen. Einmal die gemeinsame Ausübung des Gottesdienstes; der Begriff der „Gemeinde" ist ja von Anfang an mit der christlichen Kirche verknüpft gewesen. Bau und Unterhalt des der Gemeinde gehörenden Gotteshauses, Wahl, Anstellung und Bezahlung der Pfarrer, Kirchendiener[26]) usw., die Anlage und der Unterhalt der zur Kirche gehörenden Friedhöfe, die Entrichtung des Kirchenzehnten und anderer Ausgaben[27]), alles dies fördert den Zusammenschluß zu einem korporativen Verbande kirchlicher Natur. Weil nun bei Einführung und Ausbreitung des Christentums in den Gegenden unseres Landes im 5., 6. und den folgenden Jahrhunderten ein Zusammenschluß der Bevölkerung zu gemeindeähnlichen Verbänden auf anderer Grundlage in den Dorfmarken schon besteht, so ist nichts natürlicher, als daß die kirchliche Organisation auf diesen Verbänden sich aufbaut, d. h. daß eine oder mehrere Markgemeinden eine Kirchgemeinde bilden. Dabei mag mancherorts der Umstand mitgespielt haben, daß infolge Stiftung einer Kirche durch den Grundherrn der Zusammenhang des Kirchverbandes mit der Grundherrschaft hergestellt wird[28]). Daneben war aber auch die andere Möglichkeit gegeben, daß sich unabhängig von der Einteilung in Markgemeinden die Bevölkerung im Umkreise eines Gotteshauses zu einem auch territorial gesonderten kirchlichen Verband zusammenschließt.

Das öffentliche Leben bewegt sich im Mittelalter im Rahmen des Gerichtskreises, der Landschaft, oder der Kirchgemeinden, die damals gewöhnlich „Kirchspiele" oder „Kirchhören" heißen. Gerade der Glaubenslehre der christlichen Kirche mit ihrem charitativen Charakter

---

[24]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. I, S. 300.
[25]) Vgl. Zeerleder: Kirchenrecht des Kantons Bern, 1896. S. 37.
[26]) Heute noch gibt es in Kanton Obwalden Kirchgenossengemeinden mit dem Recht, die Kapläne und Siegriste in den Filialen und die Kapellenvögte zu wählen. Vgl. ferner betreffend Wahl der Geistlichen, Blumer: a. a. O. I, S. 366 ff.; II, S. 251, 263.
[27]) Vgl. hierüber Blumer: a. a. O. I, S. 152 ff., 369; II, S. 254 ff.
[28]) Vgl. Blumer: a. a. O. I, S. 149, 365.

entspricht es, und dafür sind namentlich auch die Klöster wichtig, daß eine später der weltlichen Gemeinde zukommende, wichtige Aufgabe öffentlichrechtlicher Natur vor allem auch in den Gebirgsgegenden durch die Kirche ausgeübt wird, nämlich die Armenpflege[29]). Daneben sind Sache der Kirche die Sittenpolizei[30]) und auch die Schulpflege, soweit überhaupt zu jener Zeit auf dem Lande von einer solchen gesprochen werden kann. Die Kirchgemeinde ist also zu dieser Zeit in öffentlichrechtlicher Hinsicht wichtiger als die weltliche Gemeinde.

Wenn auf diese Weise der kirchliche Gemeindeverband und die weltliche Gemeinde einen bisher voneinander verschiedenen Wirkungskreis besitzen und dadurch voneinander ziemlich unabhängig sind, so ändert sich dieses Verhätnis mit der Reformation, in deren Folge der Zusammenhang zwischen Kirche und Staat eine Änderung erfährt und der Staat beginnt, sich um früher der Kirche überlassene Aufgaben zu kümmern. Solange dieselben noch den Kirchgemeinden zukommen oder sogar erst noch übertragen werden, behalten diese eine wesentliche politische Bedeutung. Die Ausübung weltlicher Aufgaben durch die Kirchgemeinde, der nur langsam fortschreitende Übergang derselben von der Kirchgemeinde auf die weltliche Gemeinde, das Zusammenfallen mit der weltlichen Gemeinde in territorialer Hinsicht bringen vielerorts während längerer Zeit einen gewissen Zusammenhang der beiden Gemeindeverbände zustande, so daß z. B. im Kanton Bern der Vorsteher der weltlichen Gemeinde in zahlreichen Gemeinden zugleich „Chorrichter" ist. Der Staat muß jedoch verschiedene bisher der Kirchgemeinde überlassene Aufgaben der Staatsverwaltung, vor allem die Armenpflege (die Aufhebung der Klöster war vielfach die Ursache hierzu) übernehmen und den weltlichen Gemeinden übertragen[31]). Welche Bedeutung dieser Vorgang für die Entwicklung des weltlichen Gemeindewesens hat, wird später behandelt werden. Für die Kirchgemeinde bedeutet es eine wesentliche Schmälerung ihres Wirkungskreises; sie bleibt noch längere Zeit auf dem Gebiete des Schulwesens, am längsten wohl für die Sittenpolizei maßgebend. Die damals üblichen Sitten- und Ehegerichte sind vielfach kirchgemeindeweise organisiert (in welchem Zusammenhang der Name Chorgerichte sich erklärt) und stehen unter dem Einfluß der Kirche, indem regelmäßig Geistliche darin Sitz und Stimme haben.

Bis zur Helvetik nimmt jedoch die Bedeutung der Kirchgemeinde für die Besorgung staatlicher Verwaltungsaufgaben beständig ab. Ihr Wirkungskreis beschränkt sich immer mehr auf rein kirchliche Zwecke, namentlich aber ist wichtig, daß sie auch insofern in rechtlicher Beziehung immer mehr außer Betracht fällt, weil mit dem in dieser Zeit sich persönlich gestaltenden Bürgerrecht in der weltlichen Gemeinde eo ipso auch die Zugehörigkeit zur betreffenden Kirchgemeinde gegeben ist. Damit hat das Bürgerrecht in der Kirchgemeinde seine Bedeutung verloren, kommt nur noch in Betracht für die Zugehörigkeit zum betreffenden Kirchgemeindeverband, nicht mehr aber zur Feststellung der

[29]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 2, S. 13.
[30]) Vgl. Bluntschli: Staats- und Rechtsgeschichte der Stadt und Landschaft Zürich II, S. 54.
[31]) Vgl. über die Stellung der Kirchengemeinde am Ausgange des Mittelalters v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 2, S. 12 ff.

Armengenössigkeit, noch für das Schulwesen usw., weil eben diese Aufgaben zum größten Teil an die weltliche Gemeinde übergehen. Heute ist die Kirchgemeinde mit wenig Ausnahmen regelmäßig ausschließlich kirchliches Verwaltungsorgan [32]).

c) Die Stadtgemeinde [33]).

Die Stadtgemeinde wird viel rascher als die Landgemeinde zu einem nach heutigen Begriffen autonomen Selbstverwaltungskörper [34]). Ursprünglich sind die ältesten Städte in ihren Anfängen zu denken wie große Dörfer mit gemischter Bevölkerung, wobei das Gemeindewesen aus denselben Anfängen herauswachsend und zum Teil auf ähnlichen Grundlagen beruhend sich bald dem sich ändernden, namentlich aber sich rasch erweiternden Aufgabenkreis der Stadtgemeinde anpaßt. Den Grundstock der Einwohnerschaft bilden die Bürger, und solche sind ursprünglich nur diejenigen, welche Grund und Boden in der Stadt, und zwar in demjenigen Bezirk, der unter der Marktimmunität steht, zu freier Erbzinsleihe besitzen. Sie rekrutieren sich gewöhnlich aus Kaufleuten, freien Bauern, hin und wieder erwerben auch Ministeriale der Umgebung das Bürgerrecht in der Stadt. Die übrigen Bürger, die sog. Aus- oder Pfahlbürger des 14. Jahrhunderts sind ebenfalls meistens freie Bauern, die Grundbesitz in der Stadt oder in deren Weichbild haben, ohne persönlich in der Stadt ansässig zu sein [35]). Es ist demnach ursprünglich auch in den Städten — wie in den Dörfern — Besitz von Grund und Boden die notwendige Grundlage des Bürgerrechtes. Nicht Bürger sind die leibeigenen oder halbfreien Handwerker, ferner auch Dienstboten, Fremde. Jedoch kommt sehr bald einmal die Tendenz auf, Hörige und Leibeigene zu privilegieren, denn diese Leute in ihrer Eigenschaft als Handwerker werden in den Städten sehr geschätzt, weil von ihnen ein belebender Einfluß auf Handel und Verkehr ausgeht. Es prägt sich der Satz „Stadtluft macht frei". Der Zuzug vom Lande setzt in vermehrtem Maß ein, denn mancher Hörige findet in der Stadt ein besseres Fortkommen und die Möglichkeit sich in eine höhere Standesklasse hinaufzuschwingen. Infolgedessen tritt mit der Zeit in den Städten die Einteilung der Bevölkerung in Bürger und bloße Einwohner ohne Bürgerrecht mehr und mehr zurück, hauptsächlich auch aus dem Grunde, daß den Hand-

---

[32]) Weiteres über die heutige Kirchgemeinde §§ 6 u. 10 II—V dieser Abhdlg.

[33]) Ueber die Anfänge und die Entwicklung des Städtewesens vgl:
v. Below: Die Entstehung der deutschen Stadtgemeinde; Düsseldorf 1898.
do. Städtewesen und Bürgertum; Bielefeld und Leipzig 1898.
Rietschel: Die Civitas auf deutschem Boden bis zum Ausgang der Karolinger-Zeit; Leipzig 1894.

[34]) Vgl. Heusler: Institutionen S. 306 ff.

[35]) In Bern z. B. muß anfänglich jeder Bürger ein eigenes Haus besitzen, das vor allem als Garantie zur Erfüllung der Bürgerpflichten dient; später genügt auch ein bloßer Hausteil, oder aber für einen Ausburger ein fremdes Privathaus, manchmal sogar bloß ein der Stadt selber gehöriges Gebäude. Dieses Unterpfand heißt das „Udelhaus", die darauf erhobene Steuer „Udelzins". Mit dem „Udel", der die Grnndlage des bernischen Bürgerrechts bildet, deckt sich die Obrigkeit gegen eine Nichterfüllung der Pflichten (Steuern usw.) seitens des betreffenden Bürgers.
Vgl. Leuenberger: Bernische Rechtsgeschichte, Bern 1873. S. 135 ff.

werkern ermöglicht wird, Eigentum an ihrem Leihegrundbesitz zu erlangen. Überdies läßt sich das erstarkte Handwerk und Gewerbe nicht länger darniederhalten, es erlangt — manchmal nach Verlauf langwieriger, heftiger Fehden und politischer Kämpfe — die rechtliche und politische Gleichstellung (Ratsfähigkeit) mit der alteingesessenen Bürgerschaft [36]). Während auf dem Lande mit zäher Beharrlichkeit an dem Prinzip festgehalten wird, daß Bürger der Gemeinde nur derjenige sein könne, der Grund und Boden im Gemeindebezirk (eigener Herd, eigenes Feuer und wie noch die Ausdrücke der Offnungen hierfür lauten) besitzt, bildet sich in den Städten bald einmal eine Einheitlichkeit, indem das volle Bürgerrecht, wenn auch da und dort mit Abstufungen verschiedener Art, auf alle Einwohner ausgedehnt wird ohne Rücksicht auf Grundbesitz, wobei allerdings in der Regel ein Einkauf stattfinden muß [37]). Von diesem Prinzip wird da und dort später zeitweise wieder abgegangen, um dem durch die Schmälerung der Nutzungen am Bürgergut und aus andern Gründen für die bisherigen Bürger unliebsamen Andrang zurückzuhalten [38]).

Auf die geschilderte Weise bildet sich in den Städten viel rascher als auf dem Lande eine einheitliche, den Großteil der Stadtbewohnerschaft umfassende Bürgerschaft. Verschiedene Umstände bringen es mit sich, daß in den Stadtgemeinden ein reges politisches Leben einsetzt, das zur Bildung von Gemeindewesen führt, welche der Gemeinde von heute viel näher stehen als die damalige Landgemeinde. Die verhältnismäßig große Zahl der Stadtbewohner, die sich aus den verschiedensten Elementen, aus verschiedenen Ständen zusammensetzt und demgemäß verschiedene Bedürfnisse aufweist, welche die Gemeindeverwaltung vor die verschiedensten Aufgaben stellen, ferner der rege Verkehr in den Städten, die politischen Vorgänge im Innern und die große politische Bedeutung nach außen veranlassen die Einwohnerschaft der Städte zu einer im Verhältnis zur Landgemeinde frühzeitigen Ausgestaltung des Gemeindewesens.

An erster Stelle ist hier anzuführen, daß größere Städte, sich die hohe Vogtei erwerben und dadurch zu freien Reichsstädten werden [39]). Damit machen sie sich vom Stadtherrn, oder wenn dies der König war, von dessen Stellvertreter, dem Reichsvogt oder Burggrafen los und werden in der Verwaltung der eigenen Angelegenheiten völlig frei, indem sie sich auf diese Weise in den Besitz der gesamten Gerichtsbarkeit mit Einschluß des „Blutbannes" setzen. Die kleinen Städte sind wenigstens stets im Besitz der Immunität in bezug auf das Niedergericht.

2. Zur Vermehrung dieser Selbständigkeit tragen aber noch bei die mancherlei Privilegien, teils vom König selber, teils vom Stadtherrn erteilt, wovon besonders wichtig sind das „privilegium de non evocando"

---

[36]) Vgl. Heusler: Institutionen S. 307.

[37]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I, S. 269. Vielfach bildet sich aus der ursprünglichen Bürgerschaft eine Aristokratie, ein Patriziertum heraus, welches oft bei der Ratsbesetzung privilegiert ist; vgl. Gierke: ebenda S. 320 ff.

[38]) Vgl. Heusler: Verfassungsgeschichte S. 266.

[39]) Vgl. Heusler: Ursprung der deutschen Stadtverfassung S. 222 ff.

und das „privilegium de non appellando", ferner Immunitäts-, Markt-, Zoll-, Münzprivilegien, Privilegien zur Einziehung von Steuern, zur Aushebung von Mannschaften in der Umgebung usw.[40])

3. Die Befugnisse des Rates werden durch solche Privilegien immer mehr erweitert, die Autonomie der Gemeinde nimmt stetig zu und findet ihren Ausdruck in den Stadtrechten, die in ihrem Ursprung auf den Stadtherrn zurückgehen und bald einmal sehr viele autonome Satzungen enthalten. Zu dieser Entwicklung trägt namentlich auch bei das Vorhandensein eines Marktes mit besonderm Recht und besonderm Gericht. So bildet sich mit der Zeit, namentlich nachdem das ursprüngliche Hauptorgan der Stadtverwaltung, der den Stadtherrn vertretende Ammann oder Schultheiß und ebenso der vom Herrn eingesetzte Rat durch den von der Bürgerschaft gewählten obersten Stadtbeamten und Rat ersetzt worden sind, ein besonderes Stadtrecht[41]), das in vielen Beziehungen günstiger ist als das Hofrecht der umgebenden Landschaft.

4. Mit dieser Entwicklung hängt zusammen die Schaffung von eigentlichen Stadtverfassungen, wie wir sie jedoch nur in den größern Städten des Mittelalters vorfinden[42]). Eine solche Stadtverfassung kann nur da entstehen, wo die hierzu notwendigen Grundelemente, nämlich Mauer, Markt, eigenes Gericht, eine autonome Stadtgemeinde und ein bestimmtes Maß von Privilegien vorhanden sind. Die Bedeutung der Mauer ist besonders wichtig und hier noch näher zu kennzeichnen: Die Stadt ist eine Festung, welche als nächstliegende Folge die militärische Vereinigung der Bürgerschaft hat, ein Moment, das den Zusammenschluß der Bürger ohnehin fördert[43]). Die Mauer hat aber mindestens ebenso wichtige rechtliche Konsequenzen, denn innerhalb derselben herrscht der Burg- oder Stadtfrieden, auf dessen Verletzung strenge Strafen stehen, die Mauer ist die äußerliche Grenze der Immunität, in die Obliegenheiten der Stadtgemeinde fällt als wichtige Aufgabe der Unterhalt dieser Befestigung, und schließlich als ein ganz allgemeines Moment fällt in Betracht, daß selbstverständlich die Mauer in erster Linie dazu beiträgt, die in ihrem Schutze wohnenden Einwohner zur Ortsgemeinde zusammenzuschließen.

In der Ausbildung der Stadtverfassungen lassen sich in ganz entwickelten Städten zwei Hauptformen feststellen[44]). Einmal die Ratsverfassung: Ein Rat ist ursprünglich nirgends vorhanden. Wohl nach italienischem Muster wird er dann aus den vornehmsten Bürgern vorerst durch den Stadtherrn, später bei Größerwerden der Selbständigkeit durch die Bürger selber gewählt. Dieser Rat überwiegt bald an Bedeutung den Ammann oder Schultheißen, der ursprünglich der Hauptträger der Stadtverwaltung ist. Der Rat wird regelmäßig nur aus den

---

[40]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I S. 263 ff., ferner z. B. bezüglich Bern, Thun, Biel usw. Leuenberger: a. a. O. S. 35 ff.
[41]) Vgl. Gierke: Genossenschaftsrecht S. 264.
[42]) Vgl. Heusler: Stadtverfassung, spez. S. 87 ff.
[43]) Vgl. v. Below: Städtewesen und Bürgertum S. 76.
[44]) Vgl. Heusler: Stadtverfassung S. 153 ff.
Gierke: Genossenschaftsrecht Bd. I S. 273 ff.
v. Below: Städtewesen und Bürgertum S. 95 ff.

Vollbürgern („Geschlechtern") gewählt. Neben dem Rat gibt es vielerort eine eigentliche Gemeindeversammlung, doch geht das Bestreben der regierenden Geschlechter fast immer dahin, die Gewalt ganz in ihre Hände, d. h. des Rates zu bringen. — Die zweite Form stellt die Zunftverfassung dar, die später als die Ratsverfassung und lange nicht überall eingeführt wird. Sie wächst aus den Zünften heraus, jenen Korporationen, die in Anlehnung an die „Confraternitates" der fränkischen Zeit das Gewerbe monopolisieren und großen politischen Einfluß erlangen. Jedes Gewerbe schließt sich zu einer Zunft zusammen, es herrscht der Zunftzwang, die Zünfte sind auch militärisch organisiert. Damit haben sich die bisher von der Verwaltung und Regierung der Stadt ausgeschlossenen Handwerker eine kraftvolle Organisation geschaffen, die sie auch befähigt, namentlich im Laufe des 14. Jahrhunderts, die Mitbeteiligung am Regiment mit Erfolg zu erkämpfen. Wo dies geschieht (z. B. in Zürich; Bern hat keine eigentliche Zunftverfassung gehabt)[45]), wird die Zunftverfassung eingeführt, indem jede Zunft zahlenmäßig gleich viel Vertreter in den Rat stellt, während ein Teil des Rates nach wie vor von den bisherigen regierenden Geschlechtern gewählt wird. Da und dort sind diese gezwungen, infolge der Zunftverfassung sich ebenfalls zu einer Zunft zusammenzuschließen. Sehr oft wird auch ein Großer Rat eingeführt. Wichtige Folge der Zunftverfassung ist, daß überall nach ihrer Einführung die Stadtverwaltung eine mehr oder weniger ausgesprochen demokratische ist, und die Handwerker in diesen Städten in der Regel mit der Zeit zu Vollbürgern werden.

Im Mittelalter hat das Gemeindewesen in den Städten eine viel weitergehende Ausgestaltung erfahren, als dasjenige auf dem Lande und ist letzterem an Bedeutung überlegen. In den Städten entwickelt sich das Gemeindewesen mit der Zeit auf der Basis der persönlichen Zugehörigkeit, des Bürgerrechtes, während es sich in den Landgemeinden aus der Genossenschaft der Vollbauern heraus bildet, die hauptsächlich durch Grundbesitz und damit verbundene wirtschaftliche Interessen zusammengehalten wird. Die Entwicklung der Gemeinden zu eigentlichen Selbstverwaltungskörpern geht auf dem Lande nur langsam vorwärts, im Gegensatz zu den großen Städten (die kleineren Landstädte stehen in ähnlichen Verhältnissen wie die Dorfgemeinden da), wo das Gemeindewesen in raschem Ausbau die Form der Bürgergemeinde erreicht, deren Aufgabenkreis entsprechend der damaligen Zeit sämtliche in einer Stadt vorkommenden Gemeindeaufgaben umfaßt, wie sie zum größten Teil den heutigen Bürgergemeinden gar nicht mehr zukommen.

IV. Die Zustände im Gemeindewesen am Ende des Mittelalters.

Infolge der Herrschaft der Städte, welche diejenige des Adelss abgelöst hat oder noch abzulösen im Begriff ist, macht sich eine viel gleichmäßigere Ausübung der hoheitlichen Rechte geltend; die Verwaltung nähert sich schon mehr einer der heutigen Staatsverwaltung eigentümlichen Konzentrierung und Gleichförmigkeit. Dabei werden die

[45]) Vgl. Heusler: Verfassungsgeschichte S. 267 ff.

Gemeinden mehr als bisher zu der staatlichen Verwaltung beigezogen, und es erhöht sich infolgedessen ihre Bedeutung, indem sich ihre Wirksamkeit auf eine größere Anzahl von Tätigkeitsgebieten erstreckt als bisher. Die Gemeinden behalten trotz alledem ihre Struktur als ursprünglich privatwirtschaftliche Verbände bei; es sollten also in der alten Form und unter Beibehaltung der bisherigen Organisation immer neue Aufgaben gelöst werden, was mit der Zeit zu großen Übelständen führt, die ihre Beseitigung meistens erst im 19. Jahrhundert finden. —

Die mehr als bisher konzentrierte staatliche Verwaltung löst allmählich das Gerichtswesen von der Gemeinde ab, der Zusammenhang unter den beiden hört mehr und mehr auf, was aber nicht etwa eine Lockerung des Gemeindeverbandes zur Folge hat; es sind genügend andere bindende Momente vorhanden[46]).

Eine gleichmäßige Ausbildung des Gemeindewesens im ebenen Lande hat aber keineswegs stattgefunden, sondern der Stand der Entwicklung ist ein sehr verschiedener, nicht bloß bei Vergleichung der Kantone untereinander, sondern innerhalb derselben in noch kleinern Gebieten. Ein überaus zähes Festhalten an den althergebrachten Einrichtungen, wie sie sich in langsamer Entwicklung gebildet haben, läßt sich feststellen. Die Gemeinde setzt sich regelmäßig aus denjenigen Personen zusammen, die dem durch die gemeinsame Bodenwirtschaft und Allmendnutzung bedingten Verband angehören und nutzungsberechtigt an der Allmend und an den Gemeindegütern sind. Alle übrigen Einwohner, die nicht nutzungsberechtigt sind, gelten nicht als Bürger. In der Art der Zuteilung der Nutzung an die Berechtigten haben sich im Laufe der Zeit drei hauptsächliche Systeme ausgebildet, nämlich: Die Rechtsamegemeinde des Bern. Mittellandes, die auf den sog. „Gerechtigkeiten" beruhende Gemeindeform des Kantons Zürich und fast der gesamten Ostschweiz, schließlich die Gemeinde, beruhend auf persönlicher Zugehörigkeit der Bürger, wie sie im Gebirge, in den Städten, aber auch im bern. Seeland, Solothurn, Aargau, St. Gallen, Thurgau, Waadt, z. T. auch in Luzern und Zürich vorkommt[47]). Neben den reinen Formen gibt es viele Mischformen. Durch die Ausgestaltung der Nutzungsberechtigung, die bestimmend ist für die Gemeindezugehörigkeit, wird der Charakter der damaligen Gemeinden bestimmt und es läßt sich an Hand der aus der Verschiedenheit dieser Ausgestaltung sich ergebenden Einteilung auch schon vorhersagen, welche Gemeindeformen in erster Linie geeignet sind für die weitere Entwicklung, die nach der Seite der rein persönlichen Zugehörigkeit, m. a. W. der Bürgergemeinde hinstrebt.

So verschieden bisher das Gemeindewesen in der Schweiz sich ausgestaltet hat, eine fast überall anzutreffende Erscheinung tritt zutage:

---

[46]) Als Beispiel seien hier nur genannt die auf dem bloßen Steuereinzug beruhenden „Tellgemeinden" des Emmenthales; vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I 2 S. 10. Über die Ausscheidung des Gerichtswesens: ebenda S. 11 ff.

[47]) Vgl. bezüglich dieser Nutzungsrechte: v. Wyss: a. a. O. Bd. I 2 S. 17 ff.
Huber: a. a. O. IV, S. 769.
v. Miaskowsky: Die schweiz. Allmend, S. 127 ff.
Blumer: a. a. O. I, S. 376 ff.
Bluntschli: a. a. O. Bd. I S. 250 ff. 263; Bd. II S. 56 ff.

die Abschließung der nutzungsberechtigten Gemeindegenossen gegenüber den nicht nutzungsberechtigten, des Gemeindebürgerrechtes nicht teilhaftigen Hintersassen, welche Abgrenzung durch die regelmäßig bestehenden Zug- oder Näherrechte (eine Art Vorkaufsrechte) der Verwandten und Dorfgenossen gefördert wird[48]). Wenn auch da und dort die Hintersässen an gewissen Verwaltungsakten der Gemeinde teilnehmen, so war dies doch nur der Fall bei Angelegenheiten, z. B. Wahlen, welche die ganze Gemeinde betreffen; bei Beschlußfassung über die Verwaltung und Nutzung des Gemeindegutes haben sie nicht mitzureden. Allgemein aber wächst die Zahl der nicht Nutzungsberechtigten so sehr, daß sie regelmäßig an Stärke die alteingesessenen Gemeindebürger, die durch ihre starre Abschließung zu einer Art Dorfaristokratie geworden sind, übertreffen oder doch wenigstens einen so großen Teil der Gemeindebevölkerung bilden, daß sie unmöglich mehr in ihrer bisherigen Stellung darnieder gehalten werden können. Ein großer Teil der Bevölkerung besitzt kein Gemeindebürgerrecht, entbehrt fast völlig die für die damalige Lebenshaltung so überaus wichtigen Nutzungen. Durch die damaligen Lebensverhältnisse bedingt, welche sozusagen ausschließlich auf landwirtschaftlicher Grundlage basieren, Grundbesitz und, was fast noch wichtiger ist, Teilnahme an den Gemeindenutzungen erfordern, sind diese Leute sehr stark der Verarmung ausgesetzt. Tritt diese aber ein, so macht sich der zweite Übelstand geltend, daß die Leute ihrer Wohngemeinde nicht zugehören, meistens überhaupt kein Gemeindebürgerrecht besitzen, deshalb nirgends Unterstützung finden, weil die herrschenden Vollbürger die Unterstützungspflicht gegenüber den Nichtbürgern nicht anerkennen oder doch nur spärliche Unterstützungen gewähren, die meistens in Abtretung kleiner und gewöhnlich schlechter Landstücke zur Bebauung, seltener in Gewährung eigentlicher und dann stark beschränkter Nutzungen, wie z. B. Holz, Viehauftrieb auf die Allmend usw. bestehen. Die aus diesen Verhältnissen sich ergebenden Zustände werden bereits Ende des 16. Jahrhunderts, namentlich aber im 17. Jahrhundert unhaltbar.

V. Die Umwandlung der Dorfgemeinde zum persönlichen Verband öffentlichrechtlicher Natur.

Der bekannte Tagsatzungsbeschluß vom 30. Sept. 1551[49]) verfolgt den Zweck, von Gemeinde zu Gemeinde, von Kanton zu Kanton hin- und hergeschobenen Armen, welche infolge ihrer Heimatlosigkeit zu einer Landplage geworden sind, eine Ortszugehörigkeit und damit eine Armengenössigkeit zuzuweisen. Theoretisch ist dieser Beschluß sehr wohlgemeint, praktisch erweist er sich als kaum durchführbar, denn in jedem Kanton und in jeder Gemeinde ist man ganz verschiedener Ansicht, auf Grund welcher Tatsache die Ortszugehörigkeit festgestellt werden soll.

---

[48]) Vgl. v. Miaskowsky: Verfassung der Land-, Alpen- und Forstwirtschaft der deutschen Schweiz in ihrer geschichtlichen Entwicklung vom 13. Jahrhundert bis zur Gegenwart; Basel 1878. S. 10.

[49]) . . . . „daß jeder Ort, auch jeder Flecken und jede Kilchhöre seine armen Leute selbst nach eines jeden Ortsvermögen erhalten solle."

Geburt, Wohnsitz, länger dauernder Aufenthalt können in Frage kommen und werden je nach Umständen viel eher als Abschiebungsgründe benutzt. Die übeln Zustände dauern deshalb fort ins 17. Jahrhundert hinein; die Gemeinden zeigen sich im großen ganzen wenig willfährig, die Armenunterstützung im Sinne des Tagsatzungsbeschlusses zu übernehmen. Dagegen können sie sich aber nicht wehren, daß auf Grund dieses Beschlusses doch langsam der Grundsatz zur Anerkennung gelangt, daß die Gemeinden persönliche Verbände bilden, welche ihren Gliedern Wohnsitz, im Falle der Verarmung Unterstützung gewähren müssen, deren Güter, soweit nicht ausdrücklich auf einen engern Kreis von Bürgern beschränkte Nutzungsrechte daran (wie z. B. an der Allmend) bestehen, dieser Unterstützung dienen, die Nutzungsanteile davon sämtlichen Gemeindeangehörigen zukommen sollen. Fast überall nämlich haben sie durch Steuern, Einzugsgebühren, Geschenke, Stiftungen, Ertragsüberschüsse aus dem ursprünglichen Gemeindegut usw. neue Gemeindegüter gebildet neben der ursprünglich allein vorhandenen Allmend, an welchen die alteingesessenen Familien ungerechtfertigter Weise ebenfalls ausschließlich Nutzungsrechte für sich beanspruchen. Da und dort fangen bereits im 16. Jahrhundert Gemeinden an — namentlich wird dies in den Gegenden, wo die Gemeinden bereits persönliche Verbände sind, erleichtert — das persönliche Bürgerrecht als allein ausschlaggebend zu betrachten; es finden sich denn auch in vereinzelten Offnungen dieser Zeit schon die Ausdrücke „Burgrecht" und „Bürger"[50]). Damit beginnt sich das Gemeindewesen des Landes in seiner Entwicklung demjenigen der Städte zu nähern. Wo aber die Gemeindezugehörigkeit auf rein dinglichen Grundlagen beruht, stößt die Ausbildung eines persönlichen Bürgerrechtes nach wie vor auf harten Widerstand und zieht sich bis weit ins 18., zum Teil sogar in den Anfang des 19. Jahrhunderts hinein[51]).

Mit der Auffassung, daß die Gemeinden persönliche Verbände seien, geht Hand in Hand der mit der Zeit — es erfolgt keine Einführung durch Gesetz — zur Anerkennung gelangende Grundsatz, daß das Gemeindebürgerrecht zugleich die Grundlage zum Staatsbürgerrecht darstelle. Es ist schwierig festzustellen, auf welche Weise diese Ansicht durchdringt; jedenfalls hat dazu die ziemlich große Selbständigkeit der Gemeinden beigetragen, die schon damals, wenn auch nicht im gleichen Maße wie heute, in den Staatsverband eingefügt sind und dessen Grundelemente bilden. Ihren äußeren Ausdruck findet diese Bedeutung des Gemeindebürgerrechtes darin, daß für die Aufnahme von neuen Bürgern durch die Gemeinde von der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts an fast überall die Bewilligung der Landesregierung eingeholt werden muß, wofür die Bezahlung eines Schutz- oder Schirmgeldes erforderlich ist[52]). So kommen die Regierungen dazu, Staatsbürgerrechte ähnlich den Landrechten des Gebirges zu erteilen. Damit ist die Verbindung zwischen Gemeinde- und Staatsbürgerrecht gegeben, und es ist

---

[50]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 2 S. 43 N. 49.
[51]) Vgl. Geiser: Entwicklung und Neugestaltung des Gemeindewesens im Kanton Bern, Bern 1903, S. 55/56.
[52]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 2 S. 47 N. 53.

selbstverständlich, daß nun die Notwendigkeit vorhanden ist, die Zugehörigkeit der Bevölkerung für immer nach bestimmten Grundsätzen festzulegen.

Die in der Entwicklung des schweizerischen Gemeindewesens vielleicht wichtigste Umwälzung beginnt allgemein im 17. Jahrhundert. Sie bringt die Umwandlung der Gemeinden in Verbände, begründet auf die persönliche Zugehörigkeit ihrer Genossen ohne jegliche dingliche Requisite und beruht, gemäß den obigen Ausführungen, auf drei Momenten:

1. Durchdringen des Grundsatzes, daß die Zugehörigkeit zu den Gemeinden persönlicher Natur sei.
2. Das Gemeindebürgerrecht ist Grundlage des Staatsbürgerrechtes.
3. Jede Gemeinde hat für die Unterstützung der ihr zugehörigen Armen zu sorgen.

Die Erfüllung der letztern Forderung steht zur damaligen Zeit infolge ihrer für Volk und Staat so großen Bedeutung im Vordergrund und sie ist die Ursache, daß der unter Ziffer 1 genannte Grundsatz, wenn auch vielerorts nur langsam, zum Durchbruch gelangt. In dieser für die Gemeinden damals neuen und schweren Aufgabe liegt der Ursprung des neuen allgemeinen Ortsbürgerrechts persönlicher Natur, wobei die alten, auf dinglichen Grundlagen ruhenden Bürgerrechte in ihrem Weiterbestand nicht berührt werden. Die bisher eigentlich nur in beschränktem Maß mit juristischer Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes ausgestattete Gemeinde gelangt durch die Übernahme des Armenwesens zu einer der wichtigsten öffentlichrechtlichen Aufgaben der Gemeinde überhaupt, was in nun verstärkter Weise ihr den Charakter einer öffentlichrechtlichen Korporation gibt.

Aber die Bedeutung des Armenwesens ist noch weittragender: Indem es zum Anlaß wird, das auf persönlicher Zugehörigkeit fußende Gemeindebürgerrecht zu begründen, hat es indirekt zur Folge, daß dieses Bürgerrecht, vorerst zum Zwecke der Erfüllung einer richtigen Armenpflege geschaffen, in seiner Bedeutung über die Armenunterstützung hinausgeht. Hierher gehört der oben erwähnte Grundsatz, wonach das Gemeindebürgerrecht zugleich Grundlage des Staatsbürgerrechtes ist, ein Grundsatz, der sich in der Folge immer mehr ausbaut und heute noch in voller Kraft besteht. — Mühsam vollzieht sich der Eintritt der „neuen" Bürger in die Nutzungen am Gemeindegut. Vielfach wird ihnen nur die Beteiligung an der Nutzung der in neuerer Zeit neben dem ursprünglichen Gemeindegut (Allmende) sich bildenden Gemeindegütern gewährt[53]).

Die Einführung der Gemeinde-Armenpflege findet, im Zusammenhang mit derjenigen des persönlichen Ortsbürgerrechtes, in den verschiedenen Gegenden unseres Landes bald früher, bald später statt. Sie geschieht in einer natürlich fortschreitenden Entwicklung in den Kantonen mit bereits persönlichem Gemeindebürgerrecht; auch in Zürich,

---

[53]) Dabei ist zu beachten, daß nun nach Einführung des persönlichen Bürgerrechtes in Gegenden mit bisher auf dinglichen Grundlagen ruhendem Bürgerrecht, namentlich in Bern, der Name „Hintersäß" nicht mehr den von der Nutzung ausgeschlossenen, im Gemeindebezirk geduldeten Dorfbewohner, sondern den Nichtbürger im Gegensatz zum Bürger bezeichnet. Vgl. Geiser: a. a. O. S. 42 Anm., S. 50.

wo die „Gerechtigkeiten" neben dinglichen auch persönliche Elemente der Gemeindezugehörigkeit in sich schließen, findet die Armenpflege auf Grund dieser persönlichen Elemente des Bürgerrechtes verhältnismäßig leicht Eingang in den Dorfgemeinden. Nicht so in Bern, das in dieser Beziehung eine sehr interessante Entwicklung aufweist. Hier wird durch das Verhalten der Gemeinden, das in einem fortwährenden Hin- und Herschieben, manchmal sogar ortsansässiger Armen besteht, die Landesregierung schließlich zu kategorischem Eingreifen gezwungen. Zeugen dieser Radikalkur sind die beiden Bettelordnungen aus den Jahren 1676 und 1679, wonach jeder in derjenigen Gemeinde, wo er beim Erlaß der Ordnung ansässig ist, ein Heimatrecht erhält und im Notfall von dieser Gemeinde unterstützt werden muß [54]); der Wegzug bedeutet nicht mehr Verlust des bisherigen Bürgerrechts, am neuen Wohnort dagegen ist nun der Betreffende zu dulden. Eine weitere Verordnung von 1690 stellt ausdrücklich fest, daß bei Rückkehr in die Heimatgemeinde diese die Aufnahme nicht verweigern dürfe. Beim Erlaß der ersterwähnten Bettelordnungen ist man vom Bestreben erfüllt, eine örtliche Armenpflege einzuführen, gelangt aber infolge der getroffenen weitern Ordnung mit der Zeit, als inzwischen etwelche Verschiebungen in der Bevölkerung eingetreten sind, zum Gegenteil, nämlich zum System der Armenpflege, das auf Heimatrecht beruht [55]).

Überall macht die Armenpflege eine genaue Kontrolle der Bevölkerung nötig, und eine weitere öffentlichrechtliche Aufgabe der Gemeinde entsteht auf diese Weise; das äußere Merkmal hierfür ist der Heimatschein, der nun mit aller Deutlichkeit dokumentiert, daß Bürgerrecht und Wohnsitz von nun an nicht mehr zusammenfallen müssen, sondern ersteres unabhängig vom letzteren auf persönliche Zugehörigkeit durch Abstammung oder Neuerwerb beruhend, besteht. Zu diesen beiden öffentlichrechtlichen Aufgaben, weil mit ihnen in einem gewissen Zusammenhang stehend, gesellt sich noch als eine weitere die Vormundschaftspflege. —

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Zeitabschnitt vom Ende des Mittelalters bis zur Helvetik in der Entwicklung des schweizerischen Gemeindewesens gekennzeichnet ist durch die Übernahme wichtiger öffentlichrechtlicher Aufgaben seitens der Gemeinden, wodurch diese als zu Anfang der Periode noch in überwiegendem Maß privatwirtschaftliche Verbände mit geringem öffentlichrechtlichem Wirkungskreis, nun ihre große öffentlichrechtliche Bedeutung erhalten und dadurch der heutigen Gemeinde, besonders der Bürgergemeinde, wo solche noch die Armen- und Vormundschaftspflege ausübt, schon sehr nahekommen. Hand in Hand damit vollzieht sich die Umwandlung in den Grundlagen des Gemeindebürgerrechtes, die zum Resultat die auf persönliche Zugehörigkeit begründete Bürgergemeinde hat.

---

[54]) Vgl. Bloesch: Gutachten über Reorganisation des Gemeindewesens im Kanton Bern, 1851, S. 11.
[55]) Näheres hierüber bei Geiser: a. a. O. S. 49.

VI. Die Entwicklung des Gemeindewesens von 1798 bis in die Dreißiger Jahre des 19. Jahrhunderts.

a) Die Helvetik.

Die Neuerungen der für das ganze Land einheitlichen Gemeindegesetzgebung der Helvetik[56]) sehen hauptsächlich vor: Vor allem eine Unterscheidung zwischen einer politischen Gemeinde, bestehend aus sämtlichen Aktivbürgern, und einer mehr auf privatrechtlicher Grundlage beruhenden Gemeinde der „Anteilhaber an den Gemeindegütern". Der erstern liegen fast sämtliche öffentliche Funktionen wie ungefähr einer heutigen politischen Gemeinde ob, auch das Vormundschafts- und Zivilstandswesen gehört dazu: Verwaltungsorgan ist die Munizipalität, m. a. W. ein Gemeinderat. Die Bürgergemeinde hat die Verwaltung des Armengutes und die Armenpflege inne; hierfür ist eine sog. „Gemeindekammer" vorgesehen. Den bisherigen Bürgergemeinden wird ihr Gut belassen, und es wird festgesetzt, daß die Mitglieder einer Gemeinde, die unter dem Namen Bürger gekauftes, ererbtes oder geschenktes Recht an Gemeinde- und Armengütern haben, in diesen Rechten ungestört bleiben sollen. Soweit der Ertrag der Gemeindegüter bisher zu öffentlichen Zwecken Verwendung gefunden hat, soll dies auch weiterhin geschehen. Der Rest des Finanzbedarfes soll durch von sämtlichen Gemeindeeinwohnern zu erhebende Steuern gedeckt werden. — Im allgemeinen finden diese Bestimmungen wenig Anklang, da sie, wenn auch prinzipiell nicht unrichtig, für die damaligen Verhältnisse doch viel zu weit gehen. Noch viel einschneidender und der Vermehrung der Zahl der Gemeindebürger noch besser dienend ist die rigorose Öffnung des Gemeindebürgerrechtes für jeden helvetischen Staatsbürger, der die beiden Erfordernisse: Bezahlung eines Einkaufsgeldes und Wohnsitznahme in der betreffenden Gemeinde erfüllt. Das helvetische Staatsbürgerrecht selbst wird sehr leicht erteilt, ohne daß der Erwerb eines Gemeindebürgerrechtes vorauszugehen braucht. Die Bürgergemeinde fußt nun ganz ausschließlich auf der Grundlage des persönlichen Bürgerrechtes, nicht mehr auf dinglichen Grundlagen. Die Inhaber solcher Nutzungsrechte dinglicher Natur beginnen sich deshalb innert der Bürgergemeinde von den übrigen Bürgern auszuscheiden und zu einer besondern Genossenschaft zusammenzuschließen. — So liegen die Dinge um die Wende des 19. Jahrhunderts[57]).

b) Die Mediationszeit.

Die Mediation bringt für die Schweiz ganz allgemein die Rückkehr zum alten „Régime", und so wird auch die Einheitlichkeit im Gemeindewesen wieder aufgehoben, indem die Kantone wiederum souveräne Staaten werden, welche die Regelung ihrer innern Angelegenheiten selbständig vornehmen können. Jedoch verhindern die Bedürfnisse der neuen Zeit,

---

[56]) Gesetz vom 13. Februar 1799 über die Bürgerrechte.
„ „ 15. „ 1799 „ „ Organisation der Municipalitäten.

[57]) Vgl. über die Entwicklung des Gemeindewesens in der Helvetik: v. Wyss: a. a. O. Bd. I 2 S. 48 ff.

daß den Gemeinden ihre öffentlichrechtliche Bedeutung und Wirksamkeit, die sie vor und während der Helvetik erlangt haben, wieder genommen wird; die privatrechtliche Bedeutung der Gemeinden erlangt nicht mehr die frühere Wichtigkeit.

Wichtige Zweige der Gemeindetätigkeit, vor allem die Armen- und Vormundschaftspflege, werden öfters an verschiedene, nebeneinander bestehende Gemeindeverbände zugeteilt. Außer den Kirchgemeinden und Bürgergemeinden, welche sehr oft diese Aufgaben zu besorgen haben, beginnen nun politische oder Einwohnergemeinden zu entstehen, welche Nachfolgerinnen der helvetischen Munizipalgemeinden sind, diesen Namen aber nur im Kanton Thurgau behalten [58]). Vorab werden ihnen diejenigen Aufgaben zugewiesen, die in naher Beziehung zur Staatsverwaltung stehen. Sehr oft handelt es sich um einen wirklich neuen, mehrere alte, kleine Gemeinden umschließenden Verband, für welchen sich meistens auch ein besonderes Gemeindevermögen bildet, wie im Kanton Zürich; oft fallen sie mehr mit den alten Gemeinden zusammen, wie in Bern. Kleinere Ortsgemeinden, entweder als bisher bestehende Teile einer Gemeinde oder aber als alte selbständige Gemeinden bleiben vielerorts erhalten. Hierher gehören vor allem die zürcherischen Zivilgemeinden, die infolge Besitzes eigenen Gutes sich behaupten können. Durch Zerteilung der Kirchgemeinden, die bisher in der Regel das Schulwesen besorgt haben, entstehen kleinere Schulgemeinden, m. a. W. es bildet sich auch für die Schule an vielen Orten eine besondere Gemeindeorganisation. Dieses Nebeneinanderbestehen ihren Zwecken nach verschiedener Gemeindeverbände hat aber nicht zur Folge, daß in jedem derselben ein besonderes Bürgerrecht erworben werden müsse. Das politische Bürgerrecht schließt in der Regel zugleich die Zugehörigkeit zu diesen verschiedenen Gemeinden in sich; man wird, wie heutzutage, Bürger einer politischen Gemeinde und damit der betreffenden Kirchgemeinde, Schulgemeinde usw. und kann nicht das eine ohne das andere sein. — Das Stimmrecht in Gemeindeangelegenheiten basiert in der Mediationszeit fast überall auf der bloßen Gemeindezugehörigkeit, ohne Rücksicht auf besondere zur Begründung notwendige Nutzungsrechte.

Eine Ausnahme von dieser bleibenden Neugestaltung des Gemeindewesens machen aber die Gebirgskantone, wo die privatwirtschaftliche Seite der Gemeinde die öffentlichrechtliche Bedeutung noch immer übertrifft und eine Neuerung gar nicht so sehr als Notwendigkeit empfunden wird wie im ebenen Lande. Das Armen- und Vormundschaftswesen, als die beiden wichtigsten Aufgaben der Gemeinde, sind hier meistens den Kirchgemeinden zugeteilt [59]).

Ebenso macht sich auch im Kanton Bern eine eher rückläufige Bewegung geltend. Durch Gesetz vom 20. Juni 1803 wird hier wieder der alte Zustand, d. h. das alte Chaos eingeführt. Bei der großen Verschiedenheit im Gemeindewesen zwischen den einzelnen Landesteilen hält es hier namentlich schwer, ein allgemeines Gemeindegesetz einzuführen. Eine einheitliche Regelung erfolgt trotz verschiedener Anläufe hierzu

---

[58]) Vgl. Staatsverfassung von Thurgau, Art. 44.

[59]) Vgl. über das Gemeindewesen in der Mediationszeit: v. Wyss a. a. O. Bd. I 2 S. 51 ff.

nicht; man behilft sich durch Bestätigung einzelner Gemeindereglemente seitens der Regierung. Dadurch wird dem ungehinderten Fortbestehen von Einwohner-, Bürger- und Rechtsamegemeinden nicht Einhalt geboten, die Dorfvorsteher sind wieder sehr oft Mitglieder des Chor- oder Untergerichtes, kurz die Organisation der alten Dorfgemeinden wird in vielen Ortschaften weiter beibehalten. Für den Jura besteht ein Reglement von 1816, wonach die Ortsverwaltung Sache der Bürgergemeinde ist, das Gemeindegut im Eigentum der Burger steht. Die Burgergemeinde ist hier überhaupt die einzige Form und zudem sehr lebenskräftig, weil sie erst neu geschaffen worden und noch nicht alt und lebensmüde wie in den Gemeinden des alten Kantonsteiles, wo sie umgeben wird von einer Kolonie von Einsassen, die von der Ortsverwaltung ausgeschlossen sind. Ebenso hat die Burgergemeinde im Seeland die Gemeindeverwaltung inne. Im Mittelland und Oberaargau finden sich neben Burgergemeinden, gemischt mit Gütergenossenschaften, auch noch bloße Dorfgemeinden alter Herkunft. Im Oberland spielen neben den Burgergemeinden die Bäuerten eine überaus wichtige Rolle. Im Emmental bestehen fast nur Tellgemeinden, einzig auf dem Steuerwesen beruhend. Diese verschiedenen Formen haben sich zudem sehr häufig gemischt, was das herrschende Durcheinander noch erhöht [60]).

VII. Die Einführung des Verfassungsstaates und dessen Einfluß auf das Gemeindewesen; Aufblühen der politischen Gemeinde.

Neue Änderungen bringen dann die Jahre von 1830 an, die im Zeichen der Einführung des Verfassungsstaates in den Kantonen stehen. Die neuen Kantonsverfassungen und die sich an sie anschließenden Ausführungs- und Organisationsgesetze greifen auch in das Gemeindewesen ein, und wir finden in einer Anzahl Kantone zum Teil sogar sehr ausführliche Gemeindegesetze, die nun endlich die dringend notwendige einheitliche Regelung bringen. Dabei hält man sich an die vorhandenen Grundlagen, trägt aber den namentlich seit der Helvetik allgemein als notwendig eingesehenen Bedürfnissen und Neuerungen Rechnung. Ganz besonders aber wird die öffentlichrechtliche Seite des Gemeindewesens nun ins rechte Licht gerückt und ihr das über die privatrechtliche Seite zukommende Übergewicht bleibend verliehen. Diese Entwicklung fördern auch noch einmal die Bundesverfassung von 1848, die eine Sonderung des politischen Stimmrechtes in staatlichen Dingen von dem Stimmrecht in Gemeindesachen, die bis jetzt, vor allem in den Gebirgskantonen, noch nicht durchgeführt ist, fordert, und ferner das Bundesgesetz vom 3. Dezember 1850, betreffend die Heimatlosigkeit, das den notwendigen Zusammenhang zwischen Gemeinde-, Kantons- und Schweizerbürgerrecht ganz bestimmt ausspricht und die endgültige Durchführung dieses Grundsatzes in wesentlichem Maße fördert.

Wesentlich bei diesem letzten und wichtigen Entwicklungsstadium ist einmal, daß die Nutzungsrechte am Gemeindegut ihren Zusammen-

[60]) Vgl. Geiser: a. a. O. S. 14.

hang mit der Gemeinde endgültig verlieren, indem in immer ausschließlicherer Weise das öffentlichrechtliche Wesen derselben maßgebend wird für ihre Organisation und ihren Charakter, so daß in den auf diesem öffentlichen Wesen der Gemeinden beruhenden Gemeindeverfassungen privatrechtlichen Elementen nur noch eine ganz untergeordnete Bedeutung zukommen kann. Indem bereits ja seit der Helvetik das Bürgerrecht in den meisten Kantonen persönlich gestaltet worden ist, werden die Nutzungsrechte zu bestimmten Rechten einer engern Klasse unter den Bürgern der Gemeinde. Diese Klasse schließt sich zu einer Korporation zusammen[61]), die in der Gemeindeverfassung gar keine besondern Rechte mehr besitzt. Eingeleitet wird die Bewegung in den verschiedenen Gegenden bald früher, bald später, fast regelmäßig aber dadurch, daß die Verbindung des politischen Stimmrechtes mit den Nutzungsrechten aufgehoben, der regierenden Klasse der Nutzungsberechtigten infolgedessen das Regiment in der Gemeinde entrissen wird. In der Loslösung des allgemeinen Stimmrechtes in Gemeindesachen von der Nutzungsberechtigung, wie sie bereits zur Mediationszeit fast überall erfolgt ist, liegt die Hauptbedeutung der Ausdehnung des Bürgerrechtes über den Kreis der Nutzungsberechtigten hinaus.

Mit der soeben geschilderten Entwicklung schon zum Teil Hand in Hand gehend oder aber ihr folgend, vollzieht sich die letzte und wichtigste Umwandlung im Gemeindewesen, die Einführung der Einwohnergemeinde, bedingt durch die in den Kantonen zu dieser Zeit angenommene Staatsform des Verfassungsstaates einerseits, andererseits durch die immer mehr infolge des erleichterten Verkehrs, des Aufblühens der Industrie und weiterer Faktore notwendig zur Anerkennung gelangende Niederlassungsfreiheit. Die Einwohnergemeinden verdanken ihre Entstehung wohl in erster Linie der Tatsache, daß allmählich fast in jeder Ortschaft neben den Ortsbürgern ganze Kolonien von Einsassen sich angesiedelt haben. Als Bürger gelten im Gegensatz zu diesen entweder die von jeher Nutzungsberechtigten, oder wenn diese sich zu einer besondern Korporation bereits zusammengeschlossen haben, alle diejenigen, welche anteilsberechtigt sind an den der Bürgergemeinde verbleibenden Gütern und Anstalten. Die bloßen Einsassen sind auch des letztern Anteilrechtes nicht teilhaftig, besitzen keinerlei Bürgerrecht und infolgedessen auch kein Stimmrecht. Die Verwaltung staatlicher Aufgaben nach demokratischen Prinzipien macht aber eine Teilnahme aller zu einer Gemeinde gehörigen, an und für sich stimmfähigen Staatsbürger nötig. Dabei macht sich ein eigenartiger Umstand geltend: Das persönlich gestaltete Bürgerrecht ist durch die bereits erwähnte Bundesgesetzgebung erst gefestigt und als Grundlage für das Kantons- und Schweizerbürgerrecht erklärt worden, als es bereits schon seine Bedeutung als Gemeindebürgerrecht für die Weiterentwicklung des Gemeindewesens aus den soeben angeführten Gründen zu

---

[61]) Dies geschieht in der Regel in Verbindung mit einer Vermögensausscheidung zwischen der sich bildenden Nutzungskorporation und der Gemeinde; vgl. v. Wyss a. a. O. Bd. I 2 S. 56 ff. Diese Korporationen sind neben der Bürgergemeinde wie auch der sich erst in dieser Zeit bildenden Einwohnergemeinde vielerorts bis heute bestehen geblieben. Vgl. § 5 III dieser Abhdlg.

verlieren beginnt. Der Wirkungskreis der Gemeinden liegt zum größern und wichtigern Teil ja schon seit längerer Zeit auf öffentlichrechtlichem Gebiet, die Ausgaben werden hierfür immer größer, weil ein großer Teil der Einwohnerschaft auf vielen Gebieten dieser öffentlichen Tätigkeit der Gemeinde, wie die Bürger, die Früchte dieser Wirksamkeit genießen können, ohne oder nicht in vollem Umfang an den damit verbundenen Lasten mitzutragen. Daneben besteht begreiflicherweise die Tendenz, die bloßen Einwohner vom Genuß der verschiedenen Gemeindeanstalten fernzuhalten, und zwar auch, weil neben der Bestreitung der Auslagen die Erträge aus den Gemeindegütern meistens nicht mehr dazu langen, noch Nutzungen an die Berechtigten auszurichten. Andererseits ist es unhaltbar, das Gemeinderegiment in den Händen der Bürger zu belassen, während ein Teil — meistens der größere — der Einwohnerschaft davon ausgeschlossen bleibt.

So kommt es, daß die gesamte Entwicklung auf die Einführung der Einwohnergemeinde hindrängt. Das Bedürfnis nach einer alle Übelstände beseitigenden Gestaltung des Gemeindewesens ist in der gesamten Schweiz vorhanden, wenn auch in Kantonen wie Zürich, Luzern, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Thurgau, Neuenburg, Genf mit weniger stabilem und nach außen abgeschlossenem Bürgerrecht weniger stark, um so mehr dafür in andern Kantonen mit einem stark ausgeprägten Bürgerrecht, wie gerade vor allem im Kanton Bern. Nachdem die Mediation nur die Niederlassungsfreiheit von Kanton zu Kanton gewährleistet hat (die Regelung derselben im Innern der Kantone ist Sache der letztern) und dieser Grundsatz nach dem die Niederlassungsfreiheit von Kanton zu Kanton wiederum aufhebenden Bundesvertrag von 1815 bloß von den Kantonen, die dem Konkordat vom 10. Juli 1819 angehören, beibehalten worden ist, hat die Bundesverfassung von 1848 bloß wieder den Zustand zur Zeit der Mediation eingeführt [62]). Die Regelung der Niederlassungsfreiheit im Kanton bleibt wieder Sache der Kantone, so daß in unserm Lande um die Mitte des vorigen Jahrhunderts nichts weniger als Einheitlichkeit in dieser Materie festzustellen ist. Die tatsächlichen und mißlichen Verhältnisse verursachen aber in allen Kantonen, welche noch nicht zur Einführung der politischen Gemeinde gelangt sind, ernsthafte Versuche, den öffentlichrechtlichen Inhalt der Gemeindezugehörigkeit von dem eigentlichen Bürgerrecht vollständig unabhängig zu machen, was nur in der Form einer alle Einwohner umfassenden politischen Gemeinde geschehen kann. Dieser Entwicklung folgt dann die Bundesverfassung von 1874 nach, indem sie auf Grund der seit 1848 auf diesem Gebiete erfolgten Wandlung, den Grundsatz der Niederlassungsfreiheit, also auch innerhalb der Kantone, aufstellt. Kantone wie Bern müssen daraufhin ihr Gemeindewesen diesem Grundsatz anpassen, was allerdings ganz besonders im Kanton Bern noch Jahrzehnte dauert und eigentlich erst in neuester Zeit vollendet worden ist [63]). Die Wirkung des in der Bundesverfassung 1874 neu aufgestellten Grundsatzes, der

---

[62]) Vgl. Burckhardt: Kommentar zur Bundesverfassung, 2. Aufl. 1914, S. 363 ff.

[63]) Vgl. die ausführliche Darstellung bei Geiser: a. a. O.; ferner das bernische Gemeindegesetz von 1917.

ja zur Zeit der Helvetik schon einmal für kurze Zeit bestanden hat, war die, daß das bisherige persönliche Bürgerrecht durch die Niederlassungsfreiheit in gewissem Sinne ersetzt wird[64]).

Mit der durch die B. V. 1874 gewährleisteten Niederlassungsfreiheit ist die letzte Stufe der Entwicklung des schweizerischen Gemeindewesens gegeben. Notwendig muß überall eine politische Einwohnergemeinde vorhanden sein oder geschaffen werden[65]), die alle Einwohner umfassend, zu dem wichtigen Gliede des Staatsorganismus wird, das sie heute ist. Diese ganz besondere staatsrechtliche Stellung mit den damit verbundenen öffentlichen Rechten und Pflichten kann die bisherige Bürgergemeinde nicht erfüllen, weil sie sich auf dem Territorium der einzelnen Gemeinde regelmäßig nur auf die kleinere Zahl der Bewohner erstreckt. Alle mit dem Wesen und der Verwaltung des Staates in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten, welche in den Wirkungskreis der Gemeinde fallen, kann nur ein alle Bewohner eines bestimmten Gebietes in sich schließender Verband in für den Staat genügender Weise erfüllen; sie werden deshalb fast ohne Ausnahme überall der Einwohnergemeinde überbunden.

Das schwierigste Problem, welches zu lösen es bei dieser Entwicklung gilt, ist die Beschaffung der zur Erfüllung ihres gesamten Aufgabenkomplexes notwendigen Finanzmittel für die Einwohnergemeinde. Sie kann auf keinen auf materielle Grundlagen aufgebauten Werdegang zurückblicken wie die Bürgergemeinde, die sich im Laufe der Zeit ein ansehnliches Vermögen angesammelt hat. Die Einwohnergemeinde, recht eigentlich aus dem Nichts auf Grund gesetzgeberischer Erlasse, aus der Notwendigkeit der Verhältnisse heraus geschaffen, steht infolgedessen zunächst ohne jegliche finanzielle Hilfsmittel da, während die Bürgergemeinden ihrer Lasten zum großen Teil entledigt werden. Deshalb geht man daran, die Gemeindegüter auszuscheiden, denn es ist selbstverständlich, daß diese Güter, welche ihr Werden auch Steuern, Einzugsgeldern, Vergabungen und andern Einnahmequellen zu verdanken haben, die immer mit der öffentlichen Bedeutung der bisherigen Gemeinde im Zusammenhang standen, auch weiterhin zu den öffentlichen Lasten herangezogen werden. Ferner ist es aber auch nichts als recht und billig, wenn die Gemeindegüter der neuen Einwohnergemeinde wenigstens teilweise zugesprochen werden, um ihr die Erfüllung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, denn sie haben solchen schon bisher gedient, und ihr Umfang erlaubt dies, da er vielfach so groß ist, daß eine bloße Verwendung auf die Bürger den Ertrag dieser Vermögen bei weitem

[64]) Schollenberger ist ungenau, wenn er sagt, das Niederlassungsrecht falle mit dem Bürgerrecht zusammen, resp. ersetze dieses, womit die Rückkehr zum Anfang der Entwicklung gegeben sei. Das ist nur bis zu einem gewissen Grade richtig, denn das Bürgerrecht hat doch immerhin seine bestimmten und sehr wichtigen Funktionen behalten, die mit der bloßen Niederlassung niemals verbunden sind; man denke z. B. nur an seine Bedeutung als Grundlage des Kantonsbürgerrechtes und damit des Schweizerbürgerrechtes, ferner daran, daß bei erfolgter Niederlassung in einer neuen Gemeinde deren Bürgerrecht und infolgedessen Anteil an den Nutzungen der Bürgergemeindegüter (vgl. B. V. Art. 43 Abs. 4) damit noch nicht erworben, dagegen das bisherige Bürgerrecht beibehalten wird, auf welcher Grundlage auch die mit wenig Ausnahmen in allen Kantonen auf dem Heimatprinzip beruhende Armenpflege aufgebaut ist.
Vgl. Schollenberger: a. a. O. II, S. 17.

[65]) z. B. in Solothurn; vgl. § 10, III lit. d dieser Abhdlg.

nicht voll in Anspruch nehmen würde [66]). Die infolgedessen notwendigen Vermögensausscheidungen beginnen bereits in den 30er Jahren, ziehen sich da und dort während Jahrzehnten hin und finden z. B. in Bern, wo sie am längsten dauern, weil hier der Widerstand seitens der Burgergemeinden ein außerordentlich zäher ist, erst in den 70er Jahren ihren Abschluß [67]). Jedoch gelangen dabei die Einwohnergemeinden in der Regel nur zu geringem Vermögen, das auch heute meistens nicht groß zu sein pflegt: sie sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf ihre laufenden Einnahmen angewiesen, die zum weitaus kleinern Teile aus Vermögenserträgnissen bestehen.

Die Einwohner- oder politische Gemeinde steht heute im schweiz. Gemeindewesen im Vordergrund, sie hat sich zu einem die übrigen Verbände aufsaugenden Gemeinwesen entwickelt. Am stärksten ausgeprägt ist diese ihre Stellung in der französischen Schweiz, wo sie als Einheitsgemeinde besteht, indem es neben ihr keine weitern eigentlichen Gemeindeverbände gibt. Aber auch in den andern Kantonen, wo neben ihr noch andere Gemeindeverbände vorkommen, liegt das Hauptgewicht auf der politischen Gemeinde, denn in ihren Wirkungskreis gehören sämtliche Aufgaben, vor allem die öffentlichrechtlichen, sofern sie nicht durch ausdrückliche Gesetzesbestimmung andern Gemeindeverbänden zugewiesen sind, die dann in der Regel nach den ihnen zustehenden Aufgaben benannt sind (z. B. Kirch-, Schul-, Armengemeinden usw.). Im allgemeinen wird in der Gesetzgebung der Kantone, weil die Verteilung der Gemeindeaufgaben auf verschiedenartige, nebeneinander bestehende Gemeindeverbände die Verwaltung erschwert und kompliziert, eine Vereinigung der verschiedenen Gemeindeverbände angestrebt. Da es sich jedoch immer um alteingewurzelte Verhältnisse handelt, schreitet diese Vereinfachung nur langsam vorwärts; sehr oft begnügt man sich auch bloß damit, ohne eigentliche Vereinigung der Verbände bloß deren Verwaltung zusammenzuschließen und zwar gewöhnlich in der zuständigen Behörde der politischen Gemeinde [68]). Im allgemeinen ist diese Vereinigung im Interesse einer einfacheren, einheitlicheren und besseren Verwaltung der den Gemeinden obliegenden Aufgaben begrüßenswert. Fraglich ist dies bloß in den Fällen, wo noch vereinzelt große, kräftige Bürgergemeinden bestehen mit entsprechendem Vermögen, das öffentlichen Zwecken auf verschiedene Weise dient, während dies eben in früheren Jahrhunderten und heute noch in sehr vielen Bürgergemeinden, die bloß Nutzungskorporationen sind, nicht der Fall ist. Durch die Vereinigung mit der entsprechenden Einwohnergemeinde würden diese Vermögen sehr rasch ihren bisherigen Zwecken infolge anderweitiger Inanspruchnahme entzogen, ihre Bereitschaft würde aufgehoben für außerordentliche, ebenfalls zur Erfüllung des Gemeinwohles dienender Aufgaben, welche die Kräfte der Einwohnergemeinde übersteigen [69]).

---

[66]) Vgl. v. Wyss: a. a. O. Bd. I, 2, S. 69/70.

[67]) Vgl. Geiser: a. a. O. S. 16/22.

[68]) Es sei hier z. B. auf die Gesetzesbestimmungen der Kantone Zürich, Bern, Thurgau bezüglich dieser Vereinigungsbestrebungen zu Gunsten der Einwohnergemeinde verwiesen.

[69]) Es fallen in dieser Hinsicht die Bürgergemeinden großer Städte, wie z. B. Bern, Basel u. a. in Betracht, welche in namhafter Weise auch solche Werke und Institute unter-

Durchgeht man den nur in ganz allgemeiner Weise geschilderten Vorgang der Gemeindeentwicklung in der Schweiz, so kann zusammenfassend festgestellt werden, daß es zu allen Zeiten letzten Endes die der Gemeinde zukommenden Aufgaben sind, welche ihr jeweils ein ganz bestimmtes Gepräge verleihen oder aber bei Vermehrung oder Umwandlung des Aufgabenkreises eine Weiterentwicklung des Gemeindewesens zeitigen. Namentlich deutlich zeigt dies der Übergang vom ursprünglich rein privatwirtschaftlichen Verband zu einem öffentlichrechtlichen, aber auch gerade die letzte Entwicklungsstufe, gekennzeichnet durch die allgemeine Einführung der politischen oder Einwohnergemeinde, beweist mit aller Deutlichkeit, daß auch hier wieder die stets sich erweiternde Wirksamkeit der Gemeinde auf öffentlichrechtlichem Gebiet einen Gemeindeverband notwendig macht, der über die Zahl der eigentlichen Bürger hinausgehend, alle Einwohner umfaßt. Dieser Zustand ist in der heutigen politischen Gemeinde erreicht worden.

§ 2. Allgemeine Charakteristik der heutigen Gemeinde.

I. Die Gemeinde als Selbstverwaltungskörper im allgemeinen.

Die Gemeinde gehört zu den sog. Selbstverwaltungskörpern[1]); in unserm Lande sind eine ganze Reihe der verschiedenen Gemeindearten dazu zu zählen, was sich bei der Mannigfaltigkeit unseres Gemeindewesens fast von selbst versteht. Zur Ausscheidung ist in jedem Einzelfall zu untersuchen, ob der betreffende Gemeindeverband folgende Merkmale des Selbstverwaltungskörpers erfüllt: korporative Organisation auf einem bestimmt abgegrenzten Gebiet, Vorhandensein der juristischen Persönlichkeit sowohl des Privatrechtes als auch des öffentlichen Rechtes, ferner eine gewisse Gebietshoheit und die Zweckbestimmung, gewisse Verwaltungsfunktionen auszuüben. Sind diese Voraussetzungen vorhanden, so haben wir es mit einer regelrechten Gemeinde zu tun, und für jede solche trifft dann selbstverständlich das fernerhin über die Gemeinde Gesagte zu.

Untersucht man die oben angeführten Merkmale näher auf ihre Bedeutung, so läßt sich folgendes feststellen:

1. In der korporativen Organisation liegt der Unterschied zu dem bloß geographischen Verwaltungsbezirk (z. B. Wahlkreis, Zivilstandskreis usw.).

2. Diesen Gemeindeverbänden kommt juristische Persönlichkeit des Privatrechtes zu im Sinne von Art. 52 ff. Z. G. B., weil in der Regel die in diesen Bestimmungen aufgestellten Voraussetzungen erfüllt sind.

---

stützen, die nicht zu den von der politischen Gemeinde vor allem und namentlich obligatorisch oder auch nur notwendig zu erfüllenden Aufgaben gehören.

[1]) Vgl. über den Begriff der Selbstverwaltung im politischem und juristischem Sinn Hirzel: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinde; Diss. Zürich 1922, S. 25 ff., 30 ff., sowie die daselbst zitierte Literatur.

3. Auch die juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes ist in der Regel vorhanden, die sich gemäß Art. 59 Z. G. B. nach den Vorschriften des öffentlichen Rechtes des Bundes und der Kantone richtet [2]).

4. Der Selbstverwaltungskörper besitzt eine gewisse Gebietshoheit auf seinem Territorium, bezw. über die darin befindlichen Individuen. Bei dieser Gebietshoheit handelt es sich nicht etwa um Souveränität, denn diese kommt allein dem Staate, Bund oder Kanton zu und ist originärer Natur, während die Gebietshoheit des Selbstverwaltungskörpers, in unserm Fall der Gemeinde, bloß vom Staat abgeleitet ist, welcher deren Umfang bestimmt, ihn einschränken oder erweitern kann [3]).

5. In der Zuweisung eines oder mehrerer öffentlichrechtlicher Zwecke liegt der Unterschied des eigentlichen Selbstverwaltungskörpers zur bloßen Nutzungskorporation [4]). Die Zuweisung erfolgt aus dem Grunde, weil die Ausführung staatlicher Verwaltungsaufgaben in dezentralisierter Weise durch die Gemeinden in der Form der Selbstverwaltung für viele ihrer Natur nach staatliche Obliegenheiten die einzig zweckmäßige ist. Neben diesen vom Staate zugewiesenen Aufgaben liegen der Gemeinde noch solche originärer Natur ob.

II. Das Gemeindegebiet und die Gemeindebevölkerung.

1. Das Gemeindegebiet.

Die Gemeinde ist in der Regel die Grundlage der geographischen Einteilung des Kantons; dabei wird die Einteilung in bloße staatliche Verwaltungsbezirke, wie sie in vielen Kantonen vorhanden ist, außer acht gelassen. Es fällt nur in Betracht die Einteilung des Kantonsgebietes in autonome Selbstverwaltungskörper. Regelmäßig sind dies nur Gemeinden, ausgenommen in Schwyz und Graubünden. Im ersteren Kanton stehen über den Gemeinden autonome Bezirke, in letzterem ähnlich organisierte Kreise [5]). Es gibt also keinen Teil des kantonalen Staatsgebietes, der nicht einer Gemeinde zugehörte [6]). In allen Kantonen, außer denjenigen der Westschweiz, die eine „Einheitsgemeinde" haben, finden sich auf dem gleichen Territorium ein oder mehrere Gemeindeverbände n e b e n einander

---

[2]) Vgl. u. a. die diesbezügl. Bestimmungen der kant. E. G. zum Z. G. B., ferner Mayer, Otto: Verwaltungsrecht Bd. II, S. 571; Hirzel: a. a. O. S. 13 ff.

[3]) Vgl. Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, 4. Aufl. 1919, S. 100: „Das für das juristische Wesen dieser Verbände (Gemeinden usw.) entscheidende Moment liegt aber in der Belehnung mit staatlichem Herrschaftsrecht (imperium), mit Befehlsgewalt. . . . Soweit der Verband obrigkeitlich auftritt, sind die Verhältnisse zu seinen Gewaltunterworfenen dem öffentlichen Recht unterstellt. Wir bezeichnen daher einen solchen Verband als einen Verband des öffentlichen Rechtes." Vgl. ferner Fleiner, ebenda S. 5, Rosin: Oeffentliche Genossenschaft S. 44 ff., Jellinek: Staatsrechtlehre S. 404, Bunkhardt: a. a. O. S. 16.

[4]) Vgl. Mayer: a. a. O. Bd. I, S. 15, Bd. II, S. 580 ff.; Hafter: Personenrecht in Gmür's Kommentar zum Z.G.B. Bd. I, S. 195.

[5]) Vgl. St. V. von Schwyz Art. 22 ff., 70—89; St. V. von Graubünden Art. 12; 38, 39; 40.

[6]) Eine einzige Ausnahme findet sich im Tessin, wo allerdings auch nicht eine direkte Exklusion besteht, sondern es sich um ein Gebiet handelt, das nicht ausschließlich e i n e r Gemeinde, sondern mehreren gemeinsam angehört: Es handelt sich um die politisch nicht ausgeschiedenen, im Verzascatal gelegenen und „Terriciuole" genannten Gebiete der drei Gemeinden Locarno, Mergoscia und Minusio. Vgl. Schollenberger: a. a. O. I, S. 317.

vor, die aber zu verschiedenen Zwecken bestimmt, eben auch verschiedener Art sind. Dies trifft namentlich für die Berner und Zürcher Gruppe zu. Der Satz, daß ein Gemeindegebiet ausschließlich einer Gemeinde derselben Art zugehört, behält damit trotzdem seine Gültigkeit. — Die Grenzen der einzelnen Gemeindeterritorien, und damit die Einteilung des Kantonsgebietes beruht auf der historischen Entwicklung der Gemeinden aus den alten Dorfmarkgemeinden heraus. Heute erfolgen Veränderungen im Bestand der Gemeinden (Vereinigung, Trennung) durch Gesetz oder Erlaß der gesetzgebenden Behörden[7]).

2. Die Gemeindebevölkerung.

Für ihre Zugehörigkeit zu einer Gemeinde können verschiedene Kriterien in Frage kommen, wobei aber sämtlichen Arten der Zugehörigkeit gemeinsam ist, daß sie immer auf einer rechtlichen, nicht bloß faktischen Beziehung beruhen.

a) Am wichtigsten ist heutzutage die Ortsanwesenheit beruhend auf Niederlassung oder Aufenthalt. In diesem Sinne kann von einer Ersetzung des Bürgerrechtes durch die Niederlassung gesprochen werden[8]). Dieses Prinzip trifft vor allem bei der politischen Gemeinde, aber auch bei andern auf der Einwohnerschaft beruhenden Gemeindeverbänden, wie z. B. der Schulgemeinde, zu.

b) Bei der Kirchgemeinde ist die Ortsanwesenheit ebenfalls erforderlich; zu ihr hinzu tritt aber das Erfordernis der Zugehörigkeit zu der betreffenden Konfession. Je nachdem nun die Kantone eine oder mehrere Konfessionen als Landeskirchen anerkennen, ist die Möglichkeit gegeben, daß auf demselben Territorium mehrere konfessionell verschiedene Kirchgemeinden nebeneinander vorkommen.

c) Die Gemeindebevölkerung der Bürgergemeinde fußt nicht auf der Ortsanwesenheit, sondern stellt auf die Heimatzugehörigkeit ab; erstere spielt höchstens eine Rolle für den Bezug allfälliger Nutzungen, was aber nicht in allen Kantonen gleich geordnet ist. Bürger einer Gemeinde ist nur derjenige, der Bürgerrecht in der betreffenden Gemeinde besitzt kraft eines für unsere Rechtsordnung in Frage kommenden Erwerbungsgrundes, der familienrechtlicher oder öffentlichrechtlicher Natur sein kann; dieses Bürgerrechtes geht man nicht verlustig bei anderweitigem Aufenthalt, sondern nur wieder infolge eines bestimmten, ebenfalls familien- oder öffentlichrechtlichen Verlustgrundes. Bis in die neueste Zeit war es allein den Bürgergemeinden möglich, Bürgerrechte zu erteilen; jedoch wird diese Befugnis immer mehr auch der Einwohnergemeinde zuerkannt, so daß nun formell der Bestand zweier Bürgerrechte auf einem Territorium möglich wird[9]). Im übrigen genügt es, auf den Zusammenhang der drei schweizerischen Indigenate und die

---

[7]) Vgl. z. B. St. V. von Zürich Art. 47, Abs. 3, Bern Art. 63, Abs. 2, Luzern Art. 94 bis, Glarus Art. 68, Abs. 2, Solothurn Art. 53, St. Gallen Art. 111, Genf Art. 102 usw., ferner B. G. E. 38, I/S 136 ff. und 47, I/S. 217 ff.

[8]) Vgl. S. 27.

[9]) Vgl. z. B. Gde. Ges. von Bern Art. 86 und § 13 lit. c d. Abhdlg.

zugehörige Gesetzgebung hinzuweisen[10]). Ein Ausländer kann erst ein Gemeindebürgerrecht erwerben, nachdem die Bewilligung zum Erwerb des Schweizerbürgerrechtes und sonst in der Regel die Zusicherung bezw. Erteilung des Kantonsbürgerrechtes gegeben ist, wovon aber z. B. Zürich eine Ausnahme macht[11]).

III. Das Verhältnis zum Staat (Autonomie und Staatsaufsicht).

a) Das Verhältnis zum Kanton.

Das Verhältnis der Gemeinde zum kantonalen Staatswesen findet seinen Ausdruck in der Autonomie, welche das hauptsächliche Wesen eines Selbstverwaltungskörpers ausmacht. Unter dieser Autonomie ist die der Gemeinde rechtlich zugeteilte Möglichkeit verstanden, ihre innern Verhältnisse und die Verwaltung der rein lokalen Angelegenheiten selbständig zu regeln[12]). In den Verfassungen aller Kantone bestehen in Anerkennung der Gemeindeautonomie meistens sehr allgemein gehaltene Normativbestimmungen über Verfassung, Organisation und Aufgabenkreis der Gemeinden. Infolgedessen bleibt die übrige gesamte Regelung der innern Gemeindeangelegenheiten der ortsstatutarischen Autonomie überlassen[13]).

Die Gemeindeautonomie zerfällt in drei Unterarten, je nach der Materie, auf welche sie sich erstreckt:

a) Vermögensrechtliche Autonomie. In allen Kantonen ist das Gemeindevermögen als Privatvermögen der Gemeinde und dessen ausschließliche Verwaltung durch die Gemeinde selber gewährleistet. Wirtschaftlich ist demnach die Gemeinde eine selbständige Einheit, immerhin unter Vorbehalt der Staatsaufsicht.

b) Statutarische Autonomie. Die Gemeinden sind befugt, im Rahmen der staatlichen Gesetzgebung die nötigen Vorschriften aufzustellen, die allerdings meistens der Genehmigung seitens des Staates bedürfen. Das Recht zur Aufstellung derartiger Gemeindevorschriften (gewöhnlich Gemeindereglemente genannt) ist ziemlich weitgehend und schließt meistens die Befugnis in sich, an die Nichtinnehaltung derartiger Vorschriften Strafandrohungen zu knüpfen, welche gemäß der kantonalen Strafprozeß verwirklicht werden[14]).

c) Administrative Autonomie. Sie enthält das Recht der Gemeinde, die ihr zukommenden Aufgaben selber durchzuführen und die dafür nötigen Organe selbständig zu bestellen. Die administrative Autonomie enthält also zugleich auch die organisatorische Autonomie.

---

[10]) Vgl. Burckhardt: a. a. O. S. 370 ff. 389 ff., ferner B. G. vom 26. Oktober 1920 betr. den Erwerb des Schweizerbürgerrechtes und den Verzicht auf dasselbe; ferner die diesbezügl. kantonalen Bestimmungen in den St. V. und Gemeindegesetzen.

[11]) Vgl. Gde. Ges. von Zürich § 21.

[12]) Vgl. die bei Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes S. 78 in Note 33 zitierte Literatur, ferner Hirzel: a. a. O. S. 30 ff. und die daselbst auf S. 31 angeführte Literatur.

[13]) Einzig der Kanton Graubünden kennt bis heute keine eigentlichen derartigen allgemeinen, vom Staat ausgehenden Bestimmungen. (Vgl. St. V. von Graubünden Art. 40).

[14]) Vgl. z. B. Bern: St. V. Art. 49, Abs. 2 und 71, Abs. 2; Gde. Ges. Art. 4 und das Dekret über das Busseneröffnungsverfahren vom 9. Januar 1919.

Darin liegt der große Unterschied zum französischen Gemeindesystem, das keine administrative Autonomie kennt, höchstenfalls nur eine organisatorische, weil bei diesem System alle Aufgaben der Staatsverwaltung prinzipiell Sache des Staates sind und bleiben; die Gemeinde als äußerstes Glied im Verwaltungsorganismus des Staates führt diese Aufgaben mit Hilfe ihrer Organe durch, welche sie allerdings selber bestellt. Dabei ist sie aber direkt an die staatliche Hierarchie angeschlossen, die Gemeindeorgane bilden die untersten Stufen derselben.

Über den Umfang der Autonomie im allgemeinen ist zu sagen, daß derselbe für die einzelne Verwaltungsfunktion einer bestimmten Gemeinde sich jeweilen richtet nach den im betreffenden Kanton vorhandenen und für den konkreten Fall maßgebenden gesetzlichen Grundlagen. Diese Begrenzung der Gemeindeautonomie ist vielfach nicht leicht, und es hat das Bundesgericht öfters schon Gelegenheit gehabt, streitige Fälle zu beurteilen[15]).

Den Gegensatz zu der Autonomie der Gemeinde bildet die Aufsicht des Staates[16]). Letztere erstreckt sich auf die gesamte Verwaltungstätigkeit der Gemeinde, vor allem natürlich, wo es sich um die Ausführung vom Staate delegierter Aufgaben handelt, dann aber auch auf die Gemeindeverwaltung zum Zwecke der Erhaltung der Existenz der Gemeinde (Finanzverwaltung usw.). Weiter befaßt sie sich auch mit der Gemeindegesetzgebung in der Form der Genehmigung. In gewissen Fällen greift sie sogar in die Gemeindeorganisation ein, indem sie unter bestimmten Voraussetzungen die ordentliche Gemeindeorganisation aufheben und durch eine außerordentliche, staatliche Verwaltung ersetzen kann[17]).

Einen weitern Gegensatz zur Autonomie bildet die hierarchische Einordnung der Gemeinde als Element und zugleich unterster Verwaltungsorganismus der staatlichen Verwaltung, welche in der Regel in eine Zentral- und Bezirksverwaltung geteilt ist.

Zur vollständigen Beurteilung des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinde bleibt noch festzustellen, daß der korporative Aufbau im Staate zweifelsohne schon angesichts der historischen Entwicklung von unten, d. h. von der Gemeinde, nach oben zum Staate führt, und nicht umgekehrt, daß die Gemeinde vom Staate hergeleitet, diesem allein ihre Existenz verdankt. Die Gemeinde ist in der Regel so alt oder vielfach sogar wesentlich älter als das kantonale Staatswesen. Das Gesagte gilt für schweizerische Verhältnisse ebenso sehr und mit ebenso viel Berechtigung, als wie Jellinek dieselbe Ansicht ganz allgemein vertritt: „Diese Gebietskörperschaften ruhen auf einer vom Staate nicht geschaffenen sozialen Basis. . . . Sie haben sich daher vielfach unabhängig vom Staate gebildet, sie haben den Wechsel des Staates überdauert, und

[15]) Vgl. B. G. E.: 36, I/378, 705 ff.; 40, I/278 ff.; 42, I/193 ff.; 43, I/177 ff.; 45, I/131 ff.; 46, I/384 ff.; 47, I/217 ff.; ferner die bei Burckhardt: a. a. O. S. 802 citierten B. G. E. über Beschwerden betr. Verletzung vefassungsmässiger Rechte (Art. 113, Ziff. 3 B. V.) aus dem Gebiete der Gemeindeautonomie.

[16]) Vgl. Hirzel: a. a. O., ferner Vogt: Die Aufsicht der Kantone über die Gemeinden. Diss. Bern 1922.

[17]) Vgl. z. B. Gde. Ges. von Bern Art. 62, von Zürich §§ 61, 117; St. V. von Schaffhausen Art. 90, Abs. 2 u. 3; ferner B. G. E. 42, I/S. 193 ff.

in diesem Sinne ist es richtig, wenn behauptet wird, die Gemeinde sei älter als der Staat."[18]) An anderer Stelle vertritt Jellinek eine andere Auffassung[19]); er sagt: „Die Gemeinde ist durch den Staat zur aktiven Körperschaft des öffentlichen Rechtes erhoben worden . . . das ist sie aber nicht kraft ihrer eigenen unwandelbaren Natur, das ist sie kraft der Natur des modernen Staates." Zwischen den beiden Auffassungen besteht ein gewisser Widerspruch, und jedenfalls wäre die letztere auf schweizerische Verhältnisse nicht anwendbar, denn sie würde widerlegt sowohl durch den geschichtlichen Werdegang als auch durch die den Gemeinden tatsächlich zugewiesene Stellung als Grundelemente und Verwaltungsorganismen des Staates mit zum Teil sehr weitgehender Autonomie, welche Stellung in der Gesetzgebung deutlich zum Ausdruck gelangt. Sicherlich hätte der moderne Staat als Verfassungsstaat nicht seine ganze staatliche Ordnung auf den Gemeinden aufgebaut, wenn diese eben nicht bereits seit langem schon als sehr „aktive Körperschaften des öffentlichen Rechts" dagestanden wären, und das Volk seit Jahrhunderten bereits sich daran gewöhnt hätte, daß sich das öffentliche Leben in der Hauptsache im Rahmen des Gemeindeverbandes abspiele. Besser kann sich die Natur des modernen Staates wohl kaum äußern, als daß er, selber ein korporativer Organismus, die Eigenschaft der ihm zugehörigen Gebietskörperschaften anerkennt und dieselben in derart zweckmäßiger Weise sich eingliedert, daß sie befähigt sind, den oder die ihnen zugewiesenen öffentlichrechtlichen Zwecke zu erfüllen[20]). Wohl erklärt der Staat die Gemeinden zu öffentlichrechtlichen Körperschaften, selbstverständlich, aber er hat sie damit nicht selber aus dem Nichts geschaffen, sondern nur einen bestehenden Zustand anerkannt, er baut damit nur auf längst vorhandene Grundlagen auf, was ja Jellinek eigentlich selber bestätigt. Die Gemeinde ist, und damit ergibt sich auch eine Vereinigung der beiden, wenigstens zum Teil sich widersprechenden Auffassungen, historisch kraft „ihrer unwandelbaren Natur" eine öffentlichrechtliche Körperschaft, wird aber ferner „kraft der Natur des modernen Staates" von diesem auch noch als solche anerkannt. Die den Gemeinden auch ohne besondere staatliche Anerkennung zukommende Eigenschaft als öffentlichrechtliche Körperschaft ihnen absprechen, hieße diese den Gemeinden innewohnende Natur vollständig verkennen, wie es der absolutistische Staat getan hat, welcher sie unterdrückte, wie er überhaupt jegliche genossenschaftlich-korporative Natur der Volksgemeinschaft verleugnete. Beides hat der moderne, ganz besonders aber der demokratische Staat in Verwaltung und Verfassung anerkannt und in der rechtlichen Organisation zum Ausdruck gebracht.

b) Das Verhältnis zum Bund.

Zwischen Bund und Gemeinden bestehen nur wenige unmittelbare Beziehungen; die bundesrechtlichen Vorschriften beziehen sich nur auf einige bestimmte Einzelpunkte und befassen sich mit den Gemeinden

[18]) Vgl. Jellinek: Allgemeine Staatsrechtslehre, S. 644.
[19]) Vgl. Jellinek: System der subjektiven öffentlichen Rechte, S. 288.
[20]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 105.

als solchen eigentlich gar nicht. Vor allem findet sich keine Gemeindegarantie in der B. V., wie sie in den Kantonsverfassungen regelmäßig ausgesprochen ist. Unmittelbar treffen die Gemeinden nur folgende Bestimmungen der B. V.:

1. Art. 43, wonach das Schweizerbürgerrecht auf dem Kantonsbürger- und damit indirekt auf dem Gemeindebürgerrecht beruht.

2. Art. 45: Grundsatz der Freizügigkeit auch innerhalb der Kantone von Gemeinde zu Gemeinde. Erwerb des Gemeindestimmrechtes gemäß Art. 43, Abs. 5 nach einer Niederlassung von drei Monaten. Betreffend die Niederlassung und den Erwerb des Stimmrechtes wird für die diesbezügliche kantonale Gesetzgebung nach Art. 43 letzter Absatz die bundesrätliche Genehmigung vorbehalten.

3. Art. 43, Abs. 4 statuiert gewissermaßen den bundesrechtlichen Schutz der Korporationsrechte und -güter der Gemeinden vor der im Prinzip gemäß Art. 45 B. V. ohne Einschränkung gegebenen Freizügigkeit, indem der Mitanteil an Bürger- und Korporationsgütern, sowie das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten von der Niederlassung ausgenommen sind, es wäre denn, daß die Kantonalgesetzgebung etwas anderes bestimmen würde.

Eine weitere die Gemeinden betreffende bundesrechtliche Vorschrift finden wir in Art. 30 des B. G. über Schuldbetreibung und Konkurs vom 11. April 1889, indem gemäß dessen Ziffer 3 die Zwangsvollstreckung gegen Kantone, Bezirke und Gemeinden nur soweit zur Anwendung gelangt, als hierüber nicht besondere eidgenössische oder kantonale Vorschriften bestehen, welch letzteres für die Kantone Zürich, Luzern, Uri, Freiburg, Aargau, Tessin und Waadt zutrifft. Der Inhalt dieser Vorschriften besteht meistens darin, daß die Zwangsvollstreckung gegen Gemeinden nur im Weg der Pfändung oder Pfandverwertung erfolgen kann [21]).

Ferner sei hier noch auf die bereits erwähnte, kant. Recht anwendende, bundesgerichtliche Praxis betreffend die Gemeinden, speziell deren Autonomie, hingewiesen [22]).

Das Z. G. B. hat mit Art. 52 Schl. T. eine mehr indirekte Beziehung des Bundes zu den Gemeinden infolge eidgenössischen Gesetzeserlasses geschaffen, indem es darin den Kantonen die zur Ergänzung des Gesetzes notwendigen Anordnungen, u. a. auch in bezug auf die Zuständigkeit der Behörden anbefohlen hat. Zuständige Behörden sind nun in vielen Fällen gemäß der Gesetzgebung der Kantone die Gemeindebehörden [23]). In analoger Weise übt auch das Sch. K. G. einen indirekten Einfluß auf das Gemeindewesen mancher Kantone aus, indem die Besorgung des Betreibungswesens gemeindeweise organisiert ist, womit ebenfalls die Durchführung einer staatlichen, ursprünglich durch B. G. geschaffenen Aufgabe gegeben ist [24]). Anschließend wären vielleicht noch diejenigen eid-

---

[21]) Vgl. Brand und Wasem: Sammlung der kantonalen E. G. zum B. G. über Schuldbetreibung und Konkurs, 1904, S. 449 ff., ferner Blumenstein: Der Gläubigerzugriff auf das Gemeindevermögen nach schweiz. Recht. Festgabe für Philipp Lotmar Bern 1920.

[22]) Vgl. die auf S. 33 zitierten bundesgerichtlichen Entscheide.

[23]) Vgl. hierüber die Kantonalen E. G. zum G. B.

[24]) Vgl. Brand und Wasem: a. a. O. S. 1 ff.

genössischen Gesetze zu erwähnen, welche einzelne gemäß den kantonalen Ausführungsvorschriften den Gemeinden, z. B. der Ortspolizei unterstehende Materien regeln, wie Lebensmittelpolizei, Gesundheitswesen usw.

IV. Die Gemeindeorganisation.

a) Im allgemeinen.

Die Organisation der Gemeinde ist im großen ganzen schematisch gesprochen in allen Kantonen ziemlich gleich. Es können zwei Hauptformen unterschieden werden:

1. Kantone mit Gemeindeorganisation auf rein demokratischer Grundlage; so die Kantone der deutschen Schweiz.

2. Kantone mit mehr repräsentativem System nach französischem Vorbild, wie in den Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf. Hier liegt das Hauptgewicht nicht auf der Gemeindeversammlung, welche eigentlich nur Wahlbehörde ist, sondern auf einem Gemeindeausschuß, welchem auch die meisten der in andern Kantonen der Gemeindeversammlung zustehenden Kompetenzen zukommen. Wenn auch vielleicht das repräsentative System nicht vollständig durchgeführt ist, so haben wir es doch auf alle Fälle mit einer sehr starken Abschwächung des demokratischen Prinzips zu tun.

Abgesehen von den unter Ziffer 2 genannten Kantonen, wo die Gemeindeversammlung in der Hauptsache nur das Recht hat, den Gemeindeausschuß zu wählen, bildet sie das oberste Organ in der Gemeinde, das in allen wichtigen Fällen entscheidet; sie hat also in der Gemeinde ungefähr dieselbe Stelle inne wie der gesetzgebende Körper im Staat.

Vollziehendes Organ ist regelmäßig der Gemeinderat, dessen Vorsitzenden in der Regel eine Reihe besonderer Funktionen (namentlich auch seitens des Staates delegierte) zukommen.

Neben diesen beiden regelmäßig vorhandenen Organen gibt es noch in größeren Gemeinden mit komplizierterer Verwaltung Kommissionen für besondere Aufgaben. Unter Umständen teilt sich der Gemeinderat selber zur Erledigung seiner Obliegenheiten in Direktionen oder Sektionen. — Schließlich sind noch die Gemeindebeamten zu erwähnen, deren Zahl nach der Größe der Gemeinden verschieden ist; an Bedeutung ragt unter ihnen neben dem Gemeinderatspräsidenten, welcher in der Regel auch zugleich Gemeindepräsident ist, der Gemeindeschreiber hervor.

Diese Gemeindeorgane finden sich im allgemeinen bei jeder Art von Gemeindeverband, und wir können demnach auch unterscheiden zwischen den stets in den Kantonen vorhandenen Organen der politischen Gemeinde und den Organen der besondern Gemeindeverbände wie Bürger-, Kirch-, Schul-, Armengemeinden usw. Nicht eigentliche Gemeindeorgane, sondern im Grunde staatliche Organe sind die besondern Beamtungen für einzelne staatliche, nicht an die Gemeinde delegierte Verwaltungsangelegenheiten. Solche „Gemeindebeamte", welche staatliche Funktionen, in der Regel aus dem Gebiet der Rechtspflege, in der Ge-

meindeverwaltung oder besser im Rahmen des Gemeindebezirkes ausüben, gibt es in vielen Kantonen [25]).

Die Organisation der schweizerischen Gemeinden, die wie gesagt nur in den allgemeinsten Grundzügen in zwei Hauptgruppen im wesentlichen einheitlich geordnet ist, weist im einzelnen viele Verschiedenheiten auf, deren nähere Betrachtung nicht in den Rahmen unserer Darstellung gehört.

b) Die besondern Städteverfassungen.

Infolge ihrer Wichtigkeit darf die Organisation der verschiedenen großen städtischen Gemeindewesen der Schweiz nicht außer acht gelassen werden, um so mehr als diese besondere Organisation in erster Linie zusammenhängt mit den in diesen Gemeinden wegen der großen Bevölkerungszahl besonders wichtigen und speziell ausgebauten korporativen Obliegenheiten. Diese Ausnahmen von der allgemeinen Gemeindegesetzgebung betreffen also vor allem die Gemeindegesetzgebung, ferner aber auch die Gemeindeverwaltung, manchmal beide zusammen. Notgedrungen mußten die Gemeinden der größern Schweizerstädte zur Bewältigung ihrer Aufgaben eine ausgedehntere Organisation schaffen, meistens durch Einschaltung besonderer Behörden und Beamten mit bestimmtem Aufgabenkreis, welche den sonst in der Regel vorgesehenen Gemeindeorganen einen Teil der ihnen zukommenden Obliegenheiten abnehmen. Hauptsächlich handelt es sich dabei um ein zwischen Gemeindeversammlung und Gemeinderat eingeschobenes Organ, Gemeindeausschuß, großer Gemeinderat, Stadtrat usw. genannt, einen Rat, der regelmäßig den eigentlichen, die Verwaltung besorgenden Gemeinderat an Mitgliederzahl übertreffend, vorberatende Behörde für die der Gemeindeversammlung vorzulegenden Vorlagen ist, und ferner eine Anzahl sonst entweder der Gemeindeversammlung oder dem Gemeinderat zukommender Obliegenheiten erledigt. Die diesbezügliche Gesetzgebung der verschiedenen Kantone ist hierin verschieden: vorwiegend übernimmt dieser Gemeindeausschuß die weniger wichtigen Geschäfte der Gemeindeversammlung, daneben auch etwa die wichtigern Obliegenheiten des Gemeinderates [26]).

[25]) Vgl. hierüber § 4 VI Ziff. 2 u. 3 dieser Abhdlg.

[26]) Betr. die besonderen Städteverfassungen vgl. man folgende Quellen- und Literaturangaben:
Zürich: Art. 55 bis St. V.; Wettstein: Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich. Schollenberger: a. a. O. Bd. I S. 370 ff.
Luzern: Art. 94 Abs. 2 u. 3 St. V. und Ausführungsdekret vom 9. März 1883.
Basel-Stadt: Art. 21 u. 22 St. V.; §§ 2, 14, 18 Gde. Ges.;
Im Hof: Verfassung und Verwaltung der Stadt Basel.
Genf: Art. 103 u. 107 St. V.; §§ 1 u. 8 Loi constitutionelle modifiant l'art. 109 de la constitution du 18 mars 1874; Art. 6 Loi sur les attributions des Conseils municipaux et sur l'administration des Communes du 5 février 1849;
betr. die Kantone, wo bloß ein fakultatives Gemeindeparlament vorgesehen ist:
Bern: Art. 71 Abs. 2, 2. Satz St. V.; Art. 6 Abs. 2, 9 Abs. 2, 11, 12 u. 18 Gde. Ges.; Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 29. III. 1920.
Freiburg: Art. 44 Gde. Ges.; Baselland: § 28 Gde. Ges.; Schaffhausen: Art. 25 u. 48 Gde. Ges.; St. Gallen: Art. 1 ff. Gesetz betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden in größeren Gemeinden und Bezirken vom 23. Mai 1907, ferner Art. 1 ff. Gesetz über die Verwaltung größerer Gden. und Bezirke etc. vom 17. Mai 1916;
im allgemeinen für sämtliche der genannten Kantone:
Schollenberger: a. a. O. Bd. I S. 369—373.

Die besondere Bedeutung der Städteverfassung liegt darin, daß sie eine von der im betreffenden Kanton sonst üblichen Gemeindeorganisation abweichende und für einzelne auf irgend eine Weise bestimmte Gemeinden vorgesehene Organisation darstellen, während in denjenigen Kantonen, wo eine ähnliche Organisation des Gemeindewesens mit repräsentativem Charakter herrscht [27]), diese die allgemein gültige Form für sämtliche Gemeinden des Kantons darstellt. Unter diesen letztern Kantonen nimmt Genf wieder eine Stellung für sich ein, indem es eine besondere Ordnung für die Stadt Genf vorsieht, somit zu den Kantonen mit besonderer Städteverfassung gehört.

---

[27]) Vgl. oben lit a Ziff. 2.

II. Kapitel.

Die verschiedenen Gemeindearten und ihre hauptsächlichsten Aufgaben.[1]

§ 3. Die Gemeindeaufgaben im allgemeinen.

I. Das Wesen der Gemeindeaufgaben.

Der Aufgabenkreis der Gemeinde ist einmal das Resultat einer historischen Entwicklung und ist als solches ein gegebener Begriff, mit welchem der Gesetzgeber rechnet[2]), indem er dem Selbstverwaltungskörper sämtliche Aufgaben der öffentlichrechtlichen Verwaltung überläßt, die in dessen Rahmen gemäß der historischen Entwicklung hineingehören, und ferner aber auch neue hinzugefügt, sofern sie über die vorhandenen Schranken und die den Wirkungskreis abgrenzenden Richtlinien nicht hinausgehen und in der Fortsetzung der bisherigen Entwicklung liegen. In diesem Sinne ist die Erweiterung des historisch gegebenen Wirkungskreises eines Selbstverwaltungskörpers aufzufassen: wenn es auch der Staat ist, der einem solchen Wirkungskreise neue Aufgaben hinzufügt, so schafft er damit noch keinen völlig neuen Wirkungskreis, sondern baut nur auf vorhandenen Grundlagen weiter[3]).

---

[1]) Vorerst wird das allgemeine Wesen der Gemeindeaufgaben dargestellt, daran anschließend die korporativen Aufgaben, da diese allen Gemeindearten gemeinsam sind. Bloß die Bürgerrechtserteilung wird als in der Regel spezielle Aufgabe der Bürgergemeinde im Zusammenhang mit dieser behandelt. Dies geschieht ebenfalls mit der Armenpflege, weil diese, in fast sämtlichen Kantonen auf dem Heimatsprinzip beruhend, in einer großen Zahl von Kantonen der Bürgergemeinde obliegt oder die Bürgergüter in Anspruch nimmt.

[2]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 105.

[3]) Als Beispiel hierfür sei die neue bernische Verordnung betr. die Niederlassung und den Aufenthalt der außerkantonalen Schweizerbürger und Ausländer vom 15. Dezember 1922 erwähnt, welche die bisher dem Regierungsstatthalter als Bezirksbeamten und der kantonalen Polizeidirektion obliegende Kontrolle der außerkantonalen Schweizerbürger den Gemeinden überbindet, wohl nicht zuletzt aus der Erwägung heraus, daß die heutigen Gemeinden, welche im Vergleich mit frühern Zeiten (die alte Fremdenordnung stammt aus dem Jahre 1816) an Bedeutung ungemein gewonnen haben und nun eine eigene ausgebaute Verwaltung mit ausgeprägter Autonomie besitzen für viele Verwaltungszweige, welche mit der Staatsverwaltung zusammenhängen, schon längst dazu imstande gewesen wären, diese Kontrolle durchzuführen. Hier handelt es sich um einen typischen Fall der Erweiterung einer bisherigen Gemeindetätigkeit, um Zuweisung einer Aufgabe, welche den Wirkungskreis der bernischen Gemeinden auf einem bestimmtenGebiet ausdehnt und dabei doch in dessen Rahmen bleibt, weil die neue Aufgabe in der durch die historische Entwicklung gegebenen Linie liegt.

Die zweite Art, nach welcher der Wirkungskreis eines Selbstverwaltungskörpers in seinem Umfang und in seiner Art bezeichnet sein kann, bestimmt sich nach dem Willen des Staates. Dieser findet seinen Ausdruck im zugehörigen Staatsgesetz, durch welches der Staat einen Verband des öffentlichen Rechts zur Erfüllung eines öffentlichen Zweckes [4]) neu schafft, oder aber, was häufiger der Fall zu sein pflegt, einen solchen auf Grund der freien Körperschaftsbildung bereits entstandenen Verband (Korporation oder Anstalt) als öffentlichrechtlichen anerkennt. Dies geschieht meistens in der Form der Genehmigung dessen statutarischer Vorschriften [5]). Keine Anknüpfung an eine bisherige Entwicklung ist hier vorhanden, es erfolgt eine eigentliche Neugründung und zwar immer dann, wenn sich die Erfüllung des betr. Zweckes nicht in den Aufgabenkreis eines bestehenden Selbstverwaltungskörpers eingliedern läßt, oder es zweckmäßiger ist, dafür einen neuen Selbstverwaltungskörper ins Leben zu rufen. Dabei handelt es sich nicht um Gemeinden, sondern es kommen stets durch den Willen des Staates oder auch einer Gemeinde für ganz bestimmte Zwecke ins Leben gerufene öffentlichrechtliche Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit [6]), ferner öffentlichrechtliche Korporationen in Frage [7]).

Wichtiger als die Anstalt ist auf dem Boden des öffentlichen Rechtes der eigentliche korporative Verband, die Korporation des öffentlichen Rechtes. Für sie gilt in ganz gleichem Maße das bereits über die Anstalt Gesagte, besonders auch, was die Abhängigkeit vom Staate, hier zur Hauptsache in staatlicher Aufsicht bestehend, anbelangt. Sie ist die weit häufigere Form, und zwar aus dem Grunde ihrer großen Zweckmäßigkeit und Eignung, öffentlichrechtliche Aufgaben aller Art zu erfüllen [8]). Über die Mannigfaltigkeit dieser Korporationen, die ja bestimmt wird durch die Art der Zwecke, denen sie dienen, geben ein Bild die bei Fleiner, Egger, Schollenberger genannten Beispiele, ferner die meisten kantonalen E. G. zum Z. G. B. [9]). Das Z. G. B. berücksichtigt diese öffentlichrechtlichen Verbände einmal in Art 59, Abs. 1 und 3 und ferner auch in Art. 703 und 711, indem es einerseits damit den bei seinem In-

---

[4]) Der Zweck muss immer ein öffentlicher sein, damit ein Verband des öffentlichen Rechtes vorliege. Vgl. Egger: Kommentar zum Z. G. B. Bd. I, S. 202.

[5]) Auf die beiden Entstehungsarten nimmt z. B. § 34 des thurgauischen E. G. zum Z. G. B. ausdrücklich Rücksicht. Ueber die zwangsweise Begründung öffentlichrechtlicher Verbände vgl. z. B. E. G. zum Z. G. B. von Glarus 163.

[6]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 103 (Anm. 9 u. 10) u. ff.

[7]) Beispielsweise dürfen als Anstalten hierher die einen oder andern kantonalen Versicherungsanstalten wie die bernische Brandversicherungsanstalt gezählt werden, sofern die rechtliche Abhängigkeit vom Staate nicht über ein Aufsichtsrecht, einen Zwang zur Erfüllung der Aufgabe und Mitwirkung bei der Beendigung seitens des Staates hinausgeht. Vgl. Egger: a. a. O. S. 204; ferner z. B. E. G. zum Z. G. B. von Thurgau § 34 Ziffer 1. Bei der bernischen kantonalen Brandversicherungsanstalt besteht allerdings außer diesen Abhängigkeitsverhältnissen eine gewisse staatliche Oberleitung, welche in der Zusammensetzung des Verwaltungsrates zum Ausdruck kommt. Trotzdem kann der Anstalt eine gewisse Autonomie nicht abgesprochen werden, namentlich wenn man die Organisation der Bezirksbrandkassen berücksichtigt.

[8]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 101.

[9]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 100 ff. und zugehörige Anmerkungen.
Egger: a, a. O. S. 201 ff. und die daselbst cit. Literatur.
Schollenberger: a. a. O. S. 325, speziell S. 326.

krafttreten bestehenden Organisationen Rechnung trägt[10]), andererseits aber gerade durch die letztern Bestimmungen die Schaffung neuer Korporationen (Zweckverbänden) für die in Art. 703 nicht abschließend aufgezählten Zwecke wesentlich fördert, was seinen Ausdruck auch in der ausführlichen kantonalen Gesetzgebung, namentlich in den E. G. zum Z. G. B. findet[11]).

Im Zusammenhang mit der Entstehung des Wirkungskreises der Gemeinde steht eine weitere Unterscheidung dieses Begriffes, nämlich derjenigen des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, oder m. a. W. der originären und delegierten Verwaltungsaufgaben der Gemeinde, insofern nämlich als die Gemeinde regelmäßig die Aufgaben des eigenen Wirkungskreises infolge historischer Entwicklung als ihre Domäne sich erworben hat[12]). Ausgangspunkt dieser Verwaltung war, wie bereits im historischen Teil dieser Abhandlung gezeigt wurde, die wirtschaftliche Verwaltung des Gemeindelandes, welcher im Laufe der Zeit die Verwaltung weiterer lokaler Bedürfnisse zur Seite trat, in dem Maße jeweilen, als diese neuen Bedürfnisse die Gemeinde vor neue Aufgaben stellten. Diese kommunale Verwaltung war vielfach schon vorhanden, bevor der Staat selber an die Lösung ähnlicher, vielfach der nämlichen Aufgaben ging. So erklärt es sich, daß die Gemeinden vorab in ihrem originären und zum Teil auch im delegierten Wirkungskreis einen historisch gewordenen Lebenszweck besitzen, der vor demjenigen des Staates geworden und nicht identisch mit ihm ist. Und wie sich der organisatorische Aufbau von der Gemeinde zum Staat hinauf entwickelt, so hat der moderne Staat den vorhandenen, von den Gemeinden sich selbständig erschafften Wirkungskreis diesen belassen und ihn seiner gesamten Staatsverwaltung einverleibt[13]). Wenn nun auch die originären Aufgaben, die Art ihrer Durchführung und besonders auch das Recht hierzu vom Staate bezw. Kanton in seinen Gesetzen normiert werden, so verlieren diese Verwaltungsfunktionen ihren Charakter als der Gemeinde kraft deren Natur als Selbstverwaltungskörper zugehörige Befugnisse nicht und sie werden auch nicht samt und sonders zu vom Staate bloß delegierten Rechten, weil der Gemeinde infolge der staatlichen Normierung überhaupt keine originären Aufgaben, kein eigener Wirkungskreis zukomme[14]).

---

[10]) Vgl. Huber: a. a. O. Bd. I S. 156 ff. und die daselbst angeführte Literatur, S. 160 ff.

[11]) Diese kurzen Angaben über die öffentlichrechtlichen Korporationen des geltenden Rechtes mögen genügen, da eine eingehendere Betrachtung derselben nicht in diese Abhandlung gehört, umsomehr als ein verhältnismäßig kleiner Teil dieser Korporationen in historischer Entwicklung aus einem ursprünglichen Gemeindeverband herausgewachsen ist. (Vgl. im übrigen § 5 III der Abhdlg.)

[12]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 110; Mayer: Verwaltungsrecht Bd. II, S. 649; Jellinek: Staatsrechtslehre S. 444 ff., System S. 278, 288; Rosin: Annalen S. 202, 292; Hatschek: Selbstverwaltung S. 103 ff., Staatsrecht S. 115, Verwaltungsrecht S. 65 lehnt die Unterscheidung zwischen eigenem und übertragenem Wirkungskreis ab oder legt ihr wenigstens keine praktische Bedeutung bei.

[13]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 97 u. 105; Hirzel: a. a. O. S. 49.

[14]) Vgl. Vogt: a. a. O. S. 5: „Eine von der Gemeinde zu erfüllende Aufgabe ist als staatliche zu bezeichnen, wenn sie vom Gesetz ausdrücklich als staatliche übertragen wurde."

Da nun aber die Gemeinde, wie jeder andere Selbstverwaltungskörper auch, im staatlichen Verbande eine doppelte Stellung einnimmt, nämlich einmal als ein eigener, selbständiger Organismus mit besonderem, im Grunde vom Staat ganz unabhängigem Lebenszweck, und ferner als Glied des Staates, so rechtfertigt sich die übliche Scheidung der einer Gemeinde zustehenden Aufgaben in solche dem eigenen und solche dem übertragenen Wirkungskreis angehörende Zwecke. In vielen Fällen begnügt sich ja der Staat damit, eine Verwaltungsmaterie in seiner Gesetzgebung zu ordnen, während er die Vollziehung oder Ausführung des betr. Gesetzes einem Selbstverwaltungskörper überträgt. „Ein solcher Verband wird damit berufen, an des Staates Stelle staatliche Verwaltungsaufgaben zu besorgen.“ [15]) Dazu ist immer eine gesetzliche Grundlage notwendige Voraussetzungen. Dergestalt kann den Gemeinden die Wahrnehmung der verschiedensten, ihrer Natur nach staatlichen Funktionen überbunden werden. Dabei hält es sehr schwer, die Grenze zu ziehen zwischen dem eigenen und dem delegierten Aufgabenkreis der Gemeinde. Als allgemein gültige Grenze kann nämlich nicht ohne weiteres gelten, was sich aus dem natürlichen Wesen der Gemeinden, aus ihrer Natur als Selbstverwaltungskörper, als Inhalt ihrer eigenen, zum Unterschied von den staatlichen Lebensfunktionen ergibt, denn in den verschiedenen Gesetzgebungen wird unter Umständen die gleiche Materie einmal ins Gebiet des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde gewiesen, in einem andern Kanton als zum übertragenen Wirkungskreis gehörig behandelt, so daß eine allgemein gültige Festlegung dieser Grenzlinie nicht immer möglich ist, sondern unter Heranziehung der gesetzlichen Grundlagen im betr. Kanton die Zuteilung einer bestimmten Verwaltungsmaterie an den einen oder andern der beiden Wirkungskreise versucht werden muß.

Der Versuch einer p r i n z i p i e l l e n Scheidung zwischen den beiden Wirkungskreisen kann wohl in der Weise unternommen werden, daß als allgemein gültiges Kriterium das R e c h t und ihm gegenübergestellt die P f l i c h t der Gemeinde, die jeweiligen Gemeindeaufgaben zu besorgen, herbeigezogen werden:

Die rein lokalen Angelegenheiten oder m. a. W. die einzig und allein wirklich originären Aufgaben der Gemeinde sind prinzipiell nicht Aufgaben des Staates und sie werden auch von diesem nicht als solche betrachtet. Zu diesen Aufgaben gehören die korporativen Aufgaben und vor allem die Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt (sog. sozialpolitische Aufgaben). Wenn die Gemeinde an die Lösung letzterer Aufgaben herantritt, so folgt sie dabei einzig und allein ihrem eigenen Willen, den sie allerdings nur innerhalb der vom Staate gesetzten verfassungsmäßigen und gesetzlichen Schranken ausüben kann. Für sie besteht keine allgemeine, durch Staatsgesetz begründete Pflicht, die Erfüllung derartiger Zwecke an die Hand zu nehmen. Die Gemeinde entscheidet dabei nicht nur über die Art der Durchführung und die zu diesem Zweck aufzustellende Organisation, sondern sie entscheidet von vornherein auch selber über die Art der zu erledigenden Aufgaben. Dieses

---

[15]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 96, 111 ff.

freie Entscheidungsrecht bildet den Hauptwesensinhalt der Gemeindeautonomie. — Aus anderem Grunde gehören die korporativen Aufgaben der Gemeinde zum originären Wirkungskreis derselben. Hier kann nicht auf die Freiwilligkeit der Gemeinde, auf die volle autonome Betätigung ihres Willens abgestellt werden, denn sie muß ihre korporativen Angelegenheiten erfüllen (z. B. die Verwaltung der Gemeindefinanzen), um sich selber zu erhalten; dazu ist sie aber ferner auch verpflichtet als unterster Verwaltungsorganismus des Staates, und kommt sie dieser Verpflichtung nicht oder nur mangelhaft nach, so ist der Staat zum nötigen Eingreifen berechtigt. Die korporativen Aufgaben gehören zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde kraft deren Natur als Korporation, aus welcher sie notwendig der Gemeinde erstehen müssen.

Zum Gegenstück des originären Wirkungskreises, dem übertragenen Wirkungskreis, gehören alle diejenigen Aufgaben, welche prinzipiell Aufgaben des Staates sind, und was wichtig ist, von diesem auch als solche anerkannt werden. Weil aber eine Reihe dieser Aufgaben zweckmäßig nur in dezentralisierter Weise gelöst werden können, hat der Staat sie ganz oder in einem gewissen Umfang den Gemeinden übertragen. Auf diesem Gebiete sind die Gemeinden eigentliche Glieder des Staatsverwaltungsorganismus; die Gemeinde betreibt Staatsverwaltung und ist hierzu, zum Unterschied bei den rein lokalen Aufgaben, nicht nur berechtigt[16]), sondern auch verpflichtet. Sie hat keine Entscheidung darüber, ob sie eine Aufgabe bestimmter Art übernehmen will; die Art der Durchführung zu bestimmen, ist dann Sache der Gemeinde. Immerhin werden ihr vom Staate die grundlegenden Leitsätze ebenfalls vorgeschrieben. Im übrigen aber ist die Gemeinde frei in der Durchführung der betr. Aufgabe, aber sie hat eben nicht nur das Recht, sondern vielmehr die Pflicht hierzu[17]).

In dieser prinzipiellen Entscheidung sind einige wichtige Gemeindeaufgaben besonders zu behandeln, da sie auf den ersten Blick hin nicht recht Platz darin zu finden scheinen. Sie gehören zu den Aufgaben der sog. „lokalen Verwaltung", welcher Begriff nicht dazu verleiten darf, sie ohne weiteres zu den originären Aufgaben zu zählen. Es handelt sich dabei um die wichtigern Gemeindeaufgaben, wie Ortspolizei, Armenpflege, Vormundschaftswesen und Schulwesen, welche prinzipiell sämtliche Aufgaben des Staates sind und auch mit wenig Ausnahmen vom Staate den Gemeinden ausdrücklich in allen Kantonen durch Verfassungs- oder Gesetzesbestimmungen ganz oder zum Teil übertragen werden. Trotzdem fragt es sich, ob diese Aufgaben nicht allenfalls doch zum originären Wirkungskreis der Gemeinde gehören. Stellt man einzig und allein auf das erwähnte Kriterium ab, ob der Staat die Gemeinden ausdrücklich zur Besorgung dieser Aufgaben verpflichte, so muß man zum Schluß kommen, daß alle delegierte Aufgaben der Gemeinde sind. In dieser Zuteilung zum übertragenen Wirkungskreis wird man noch bestärkt, wenn man diese Frage etwas anders formuliert nach dem Recht und ferner nach der Pflicht der Gemeinde zur Besorgung dieser Aufgaben

---

[16]) Vgl. Mayer: Verwaltungsrecht Bd. II, S. 651.
[17]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 111.

oder m. a. W. darnach, ob eine Gemeinde frei entscheiden könne, eine dieser Aufgaben durchzuführen oder nicht. Berücksichtigt man diese Unterscheidungsmerkmale, so ergibt sich die erwähnte Schlußfolgerung als selbstverständlich, denn nirgends wird es in das Belieben einer Gemeinde gestellt, ob sie z. B. die ihr obliegende Ortspolizei oder die Armenpflege usw. ausüben wolle oder nicht.

Wenn also bei diesen Aufgaben noch keineswegs von einer eigentlichen Zuteilung zum originären Wirkungskreis die Rede sein kann aus den erwähnten Gründen, so ist dabei doch folgendes zu berücksichtigen: Nicht umsonst werden die genannten Aufgaben auch Aufgaben der „lokalen Verwaltung" genannt; sie sind, obschon Teile der entsprechenden Staatsaufgaben, in ihrer Durchführung zum Teil so stark auf die Gemeinden basiert, daß sie oberflächlich betrachtet den Eindruck von originären Aufgaben der Gemeinde erwecken[18]). Namentlich, wenn man noch ihre Bedeutung im historischen Werdegang der Gemeinde berücksichtigt, kann man in letzterer Ansicht bestärkt werden. Gerade die Armenpflege und mit ihr das Vormundschaftswesen, soweit ein solches in früheren Jahrhunderten als bestehend angenommen werden kann, wie auch die Ortspolizei, sind mit der historischen Entwicklung so eng verbunden, daß man allenfalls versucht wäre, diese Aufgaben als zu dem mit der Gemeinde historisch gewordenen und deswegen originären Wirkungskreis zu zählen. Folgende Erwägung muß aber in dieser Frage wegleitend sein: Der originäre Wirkungskreis ist in der Regel allerdings historisch begründet, womit aber nicht gesagt ist, daß alle historisch gewordenen Gemeindeaufgaben nun deshalb ihm angehören müssen. Mögen diese Aufgaben vielerorts ganz selbständig von den Gemeinden im Laufe der Zeit übernommen worden sein, so hat nachher der Staat, wenn er die betr. Verwaltungsmaterie an die Hand nahm und zu seiner Aufgabe machte, auf die gegebenen Grundlagen abgestellt und den vorhandenen Wirkungskreis den Gemeinden nicht weggenommen; er hat nur dadurch, daß er die Aufgabe als die seinige anerkennt und sich selber darin die obersten Befugnisse (Aufsicht usw.) wahrt, die Aufgabe den Gemeinden zur Selbstverwaltung in ihren delegierten Wirkungskreis gewiesen[19]); die Gemeinde ist als solche nicht mehr frei, über Durchführung oder Nichtdurchführung zu entscheiden, sie ist nicht mehr autonom im eigentlichen Sinne des Wortes.

Mögen nun die verschiedenen Verwaltungsangelegenheiten der Gemeinde originäre oder delegierte Aufgaben sein, immer handelt es sich um den Wirkungskreis der Gemeinde als solcher. Die Gemeinde erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe ihrer eigenen Beamten, und es ist für einen solchen Gemeindebeamten ganz gleichgültig, ob er nun in einer originären Verwaltungsaufgabe der Gemeinde oder aber in einer vom Staate an diese übertragenen Obliegenheit seines Amtes walte, immer handelt er als Gemeindebeamter und bleibt Organ der Gemeinde auch in deren übertragenen Wirkungskreis. Allein entscheidend ist nämlich,

[18]) Vgl. Hirzel: a. a. O. S. 47, der die Ortspolizei nach der Konsequenz des Rechtes zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde zählt, da es sich um Erledigung örtlicher Gemeininteressen handle.

[19]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 112.

daß die Übertragung eben an die Gemeinde selbst geschieht; nur dies ist mit dem Begriff des Selbstverwaltungskörpers vereinbar, und deswegen ist die Rechtsstellung der Organe im übertragenen Wirkungskreis keine andere als im eigenen [20]).

Die Verwaltung wird durch die Gemeindebürger auf direktem oder indirektem Wege selber besorgt: Direkt als zu einer bestimmten Funktion Gewählte, inidrekt als Wähler der Gemeindeorgane. Dazu kommt ihre Beteiligung an der Beschlußfassung in der Gemeindeversammlung bezw. ihre Stimmabgabe bei der Urnenabstimmung über alle diejenigen Gemeindeangelegenheiten, die nur auf dem Wege des Gemeindebeschlusses geregelt werden können. Daraus erhellt mit aller Deutlichkeit, wie intensiv der einzelne Bürger an der Verwaltung seiner Gemeinde mitbeteiligt ist [21]), welche Beteiligung auch in den westschweizerischen Kantonen in einem gewissen Grade vorhanden ist, indem der Bürger dort zum wenigsten Wahlfunktionen auszuüben hat. Wenn die einem Gemeinwesen, einem Selbstverwaltungskörper angehörenden „Interessenten", wie Fleiner die stimmberechtigten Aktivbürger nennt [22]), derart an der Verwaltung teilnehmen, so spricht man eben von Selbstverwaltung. Soweit sich dieselbe erstreckt, ist die staatliche Verwaltung ausgeschlossen, welche sich an die für die kommunale Selbstverwaltung gesetzten Grenzen halten muß, im Gegensatz zum ehemaligen absolutistischen oder Polizeistaat, wo keinerlei Selbstverwaltung anerkannt wurde [23]). Es soll nur hingewiesen werden auf die gewaltigen Vorteile, welche die Dezentralisation der staatlichen Verwaltung durch eine ausgebaute kommunale Selbstverwaltung mit sich bringt.

Für uns ist wichtig festzustellen, daß es sich immer um Selbstverwaltung handelt, wenn die Gemeinde eine ihrem originären oder aber delegierten Wirkungskreis angehörige Aufgabe erfüllt, denn, wie weiter oben gezeigt wurde, liegt die Verwaltung ganz oder zum Teil, und zwar zum wichtigeren, in den Händen der Bürger, die somit direkt oder indirekt ihr Gemeinwesen selbst verwalten.

Die Selbstverwaltung umfaßt also:

Die Autonomie i. e. S. des Wortes oder die Selbstgesetzgebung mit bezug auf lokale Angelegenheiten, wobei es selbstverständlich ist, daß damit auch die Anwendung der eigenen Satzungen oder die

---

[20]) Von diesem Verhältnis zu unterscheiden und namentlich nicht mit dem delegierten Wirkungskreis der Gemeinde zu verwechseln ist die Tatsache, daß besondere staatliche Organe in der Gemeindeverwaltung mitfunktionieren. Es wird hier die staatliche Hierarchie gewissermaßen „bis untenaus" durchgeführt, welche Eigentümlichkeit namentlich dem französischen Gemeindewesen eignet und damit den grundlegenden Unterschied zum schweizerischen (ausgenommen die westschweizerischen Kantone), deutschen und englischen System der Selbstverwaltung bildet. Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 99 Anm. 20, ferner Hirzel: a. a. O. S. 105 ff., 121 ff., 144 ff. und die daselbst jeweilen zitierte Literatur.

[21]) Er ist in analoger Weise in der Schweiz auch an der Staatsverwaltung beteiligt, und es besteht infolgedessen in unserm Lande in dieser Hinsicht kein Gegensatz zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, wie z. B. in Deutschland oder Frankreich. Vgl. Fleiner a. a. O. S. 95 ff. speziell S. 98; ferner Bundesstaatsrecht S. 18/19.

[22]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 98.

[23]) Vgl. Hirzel: a. a. O. S. 28.

Selbstverwaltung in bezug auf die der Selbstgesetzgebung unterworfenen Gegenstände der Verwaltung gegeben ist.

die Selbstverwaltung in bezug auf die staatlichen Verwaltungsaufgaben, soweit als diese vom Staat an die Gemeinde delegiert worden sind [24]).

II. Die korporativen Aufgaben.

a) Allgemeines.

Die korporativen Aufgaben sind ganz allgemeiner Natur, im Grunde unabhängig von der Zweckbestimmung des betr. Gemeindeverbandes. Sie sind daher im Wirkungskreis einer jeden Gemeindeart enthalten, weil sie ja, wie soeben gezeigt wurde, bei jeder Gemeinde, jedem Selbstverwaltungskörper und jeder korporativen Personenvereinigung überhaupt alle oder die meisten vorhanden sein müssen. Dabei ist natürlich inbegriffen, daß diese Aufgaben nach der Natur des entsprechenden Gemeindeverbandes besondere Eigenarten annehmen, die Bürgerrechtserteilung z. B. bei denjenigen Gemeindeverbänden auch ganz fehlen kann, deren persönlicher Bestand unabhängig vom Besitz des Bürgerrechts seitens der Gemeindegenossen gegeben ist.

Zum Wesen der juristischen Person, sei sie nun öffentlichen oder privaten Rechtes, welche eine Personenmehrheit in sich schließt, gehört notwendig eine korporative Organisation. Bei den öffentlichrechtlichen Korporationen, besonders den Gemeinden, noch besonders qualifiziert als sog. Selbstverwaltungskörper, ist in Anbetracht der großen Zahl, der Eigenart und der Verschiedenheit in den Interessen der ihrem Verbande angehörigen Individuen eine korporative Organisation um so mehr notwendig und zugleich unumgängliches Tatbestandsmerkmal.

Die korporative Organisation als solche schließt aber ihrerseits wiederum in sich die Lösung einer Anzahl korporativer Aufgaben, ohne die eine korporative Organisation nicht denkbar ist und gar nicht existieren könnte. Gewisse Aufgaben und Tätigkeiten sind zur Erhaltung des Fortbestandes notwendig. Erst auf dieser Grundlage kann eine

---

[24]) Schollenberger nennt dieses letztere Teilstück eigentliche Selbstverwaltung oder auch „Autonomie" und stellt diese in Gegensatz zur Autonomie im Sinne der die Selbstverwaltung lokaler Angelegenheiten umfassenden Selbstgesetzgebung (vgl. Schollenberger a. a. O. Bd. I, S. 329). Vergegenwärtigt man sich die konkreten Verhältnisse, so ergibt sich, daß die Gemeinde auf dem Gebiete der lokalen Verwaltung oder der eigentlichen Autonomie ungleich größere Bewegungsfreiheit besitzt, immerhin vorbehältlich der staatlichen Aufsicht, während in ihrem delegierten Wirkungskreise diese Aufsicht und die Abhängigkeit vom Staate überhaupt (Pflicht zur Durchführung der delegierten Aufgaben) in der Regel schon nach den gesetzlichen Bestimmungen und nach der getroffenen hierarchischen Einordnung der Gemeinde als Teilverwaltungsorganismus in den staatlichen Organismus intensiver zu sein pflegen. Die der Autonomie zu Grunde liegende Idee besteht jedoch vor allem darin, daß eine gewisse Unabhängigkeit von der staatlichen Verwaltung und deren Organen den Kernpunkt der Autonomie bildet, welche Unabhängigkeit im übertragenen Wirkungskreis eine viel beschränktere ist, indem hier bei der Durchführung der demselben angehörenden Aufgaben ein Zusammenwirken staatlicher Organe und der Gemeindeorgane häufig nötig sein wird, z. B. auch in der Form der Instruktion oder Weisung der erstern an die letztern. Damit wird der Begriff „Autonomie" seines wesentlichen Inhaltes wenigstens zum Teil beraubt.

Korporation daran gehen, ihre eigentlichen Aufgaben zu lösen. Wie viel mehr trifft dies alles zu für einen Selbstverwaltungskörper wie die Gemeinde, welche als Grundelement des Staates in dessen Verwaltungsorganismus einverleibt, immerdar fortbestehen muß, um die ihr obliegenden Aufgaben zu erfüllen. Hier tritt deutlich vor Augen, wie die Gemeinde notwendig eine ganze Reihe von Obliegenheiten besorgen muß, nur damit sie in ihrem Bestand als Korporation erhalten bleibt. Ausgangspunkt der korporativen Organisation bildet ja, wie auch die historische Entwicklung zeigt, die Unterordnung des Einzelwillens der zur Gesamtheit verbundenen Individuen unter den zu bildenden Gesamtwillen der Korporation oder also in unserm Fall der Gemeinde. Schon zur Bildung dieses Gesamtwillens, und um diesen auch fortgesetzt zum Ausdruck bringen zu können, sind eine Anzahl Tätigkeiten vorzunehmen, denn fehlte dieser Gesamtwille, so wäre damit das Schicksal jeglicher korporativen Verbindung besiegelt. Diese primären Tätigkeiten haben vorwiegend organisatorischen Charakter, weil die Betätigung des Gesamtwillens, welcher die Grundlage, die Lebensbedingung des Korporationsorganismus bildet, nur auf Grund einer zu diesem Zweck geschaffenen Organisation kundgegeben und durchgesetzt werden kann. Daran anschließend gibt es noch weitere Tätigkeiten, welche ebenfalls zur Erhaltung des Bestandes der Korporation dienen; hierher gehört vor allem die Finanzverwaltung.

Selbstverständlich sind die korporativen Aufgaben solche des originären Wirkungskreises; die Gemeinde hat diese Aufgaben zu erfüllen in ihrem eigenen Interesse. An irgendwelche Delegation hier zu denken wäre sinnlos, und würde den Begriffen von Selbstverwaltung und Autonomie direkt zuwiderlaufen. Alle die korporativen Aufgaben erfüllen nämlich, jede ihrem Gebiete der Verwaltung entsprechend, in ihrer Gesamtheit einen Teil der den Gemeinden als Selbstverwaltungskörper zukommenden eigentlichen Autonomie. Aufgaben in Ausübung dieser Autonomie müssen notwendig dem betr. Selbstverwaltungskörper als solchem zustehen, müssen gleichsam aus ihm selber herauswachsen, können niemals ursprünglich einem andern übergeordneten Organismus zukommen, welcher sie dann dem untergeordneten Verband zur Ausführung überläßt. Wäre dies der Fall, der untergeordnete Organismus wäre kein autonomer Selbstverwaltungskörper, sondern ein bloßer staatlicher Verwaltungsbezirk, dessen Mitglieder, d. h. die Bevölkerung, unter Umständen das Recht hätten, die nötigen Verwaltungsorgane zu wählen [25]).

b) Die Finanzverwaltung [26]).

Sie wird unter den korporativen Aufgaben der Gemeinde an erster Stelle genannt, weil sie sich mit der grundlegenden Voraussetzung, dem „nervus rerum" der gesamten Gemeindeverwaltung überhaupt befaßt. Die Möglichkeit, Verwaltungsaufgaben zu besorgen oder doch

[25]) Dies ist z. B. der Fall in vielen Kantonen für die Zivilstandsbeamten der besonderen Zivilstandskreise oder in Glarus für die Wahlgemeinden für die von ihnen zu besetzenden staatlichen Behörden (Landrat usw.) und besonderen Ämter.

[26]) Vgl. Steiger: Grundzüge des Finanzhaushaltes der Kantone und Gemeinden Bern 1903.

wenigstens diejenige, sie richtig und zweckmäßig besorgen zu können, hängt in erster Linie davon ab, daß der Gemeinde die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung stehen. Doch sind zur Lösung der einer Gemeinde obliegenden Aufgaben nicht nur finanzielle Hilfsquellen notwendig, sondern noch andere Vermögensbestandteile, welche ihrer Zweckbestimmung nach der Gemeinde (die gleichen Verhältnisse liegen beim Staat und andern öffentlichrechtlichen Verbänden auch vor) zur Erfüllung der Gemeindeaufgaben dienen. Der ganze Komplex von Vermögensbestandteilen eines Gemeindevermögens wird nach allgemein üblicher Weise in das Finanzvermögen, das Verwaltungsvermögen und in die „Sachen zum öffentlichen Gemeingebrauch" eingeteilt.

Zum Finanzvermögen der Gemeinde (Gemeindegut) gehören alle diejenigen Vermögensbestandteile, die der Gemeinde privatrechtlich zugehören, m. a. W. die Gemeinde besitzt dieses Vermögen und verfügt auch darüber wie ein Privatmann, denn mit diesem Vermögen sind keine besondern öffentlichrechtlichen Zwecke verbunden, durch die eine Bindung des Vermögens entsteht, welche eine anderweitige Verwendung des Vermögens als zu dem bestimmten Zweck ausschließt, wie z. B. bei den sog. Armengütern, Schulgütern usw. Was jedoch die Verwaltung des Vermögens anbelangt, so ist in dieser Richtung eine weitgehende Beschränkung der Verfügungsfreiheit, wie sie einem Privatmanne grundsätzlich zusteht, festzustellen, denn wenn das Finanzvermögen einer Gemeinde auch nicht einem speziell bestimmten Zweck dient, so hat es doch der Gemeinde die Durchführung ihrer Obliegenheiten im allgemeinen zu ermöglichen, weshalb eine zweckmäßige, den Kapitalbestand des Vermögens sichernde Verwaltung nötig ist und vom Staate verlangt wird. In allen Kantonen übt der Staat gerade auch in dieser Richtung seine Aufsicht über die Gemeinde aus, welche ihn im Bedarfsfalle zum Einschreiten berechtigt. Darüber wird weiter unten noch zu sprechen sein. Das Finanzvermögen einer Gemeinde kann sich wie dasjenige eines Privatmannes aus den verschiedensten Bestandteilen zusammensetzen: Barvermögen, Werttitel, Liegenschaften, produktive Unternehmungen aller Art usw. Die notwendigen Verwaltungshandlungen, die an und für sich durch die bestehenden Gesetze, Verordnungen, Reglemente, Dienstinstruktionen usw. umschrieben werden, vollziehen sich, was Erwerb, Veräußerung, Anlage usw. des Vermögens anbelangt, nach den Grundsätzen des Privatrechtes.

Im Gegensatz zum Finanzvermögen steht das Verwaltungsvermögen der Gemeinde, ebenfalls in ihrem Eigentum stehend, aber unter der Bindung einer genau umschriebenen Zweckbestimmung. Es kann sich ebenfalls aus den verschiedenartigsten Bestandteilen zusammensetzen; der Ertrag derselben darf aber nur zu dem oder den bestimmten Zwecken verwendet werden. Ein Teil dieser zum Verwaltungsvermögen der Gemeinde gehörigen Sachen wird besonders charakterisiert durch die Verwendungsart, d. h. durch die Art des Gemeindezweckes, zu dessen Durchführung sie dienen, wie z. B. Schulhäuser, Anstaltsgebäulichkeiten aller Art, Spitäler, kirchliche Gebäude, Begräbnisplätze usw. Solche Vermögensobjekte sind ihrer ganzen Beschaffenheit nach unmittelbar dem öffentlichen Dienst gewidmet und stehen in naher Verwandtschaft

zu den Sachen im Gemeingebrauch. Das Verwaltungsvermögen für einen bestimmten Zweck bildet in seiner Gesamtheit die materielle Grundlage für die Erfüllung der betr. Verwaltungsaufgabe. Wie seine Verwendung absolut an diese gebunden ist, so ist es auch die Verwaltung, welche, somit noch enger begrenzt als diejenige des Finanzvermögens, für die ausschließliche Verwendung und namentlich auch für den Erhalt des Vermögens zu dem betr. besondern Zweck zu sorgen hat. Selbstverständlich dehnt sich die staatliche Aufsicht über die Finanzverwaltung der Gemeinden beim Verwaltungsvermögen im soeben angedeuteten Sinne aus; wird das Vermögen nicht genau bestimmungsgemäß verwendet und verwaltet, so ergibt sich daraus für den Staat ein Grund zum Einschreiten.

In dritter Linie gehören zum Gemeindevermögen die Sachen im Gemeingebrauch[27]), soweit sie überhaupt Eigentum der Gemeinde und nicht eines andern öffentlichrechtlichen Verbandes, z. B. des Staates, sind. Bestimmt zum Gemeingebrauch werden diese Sachen durch ihre Beschaffenheit (z. B. Flüsse und andere Gewässer, immerhin auch sie unter gewissen Einschränkungen) oder aber, was der weitaus häufigere Fall ist, durch ihre Zweckbestimmung wie Straßen, Brunnen, Brücken, Promenaden usw. Die Verwaltung dieser Sachen im Gemeingebrauch charakterisiert sich der Hauptsache nach gar nicht als Finanzverwaltung, sondern in erster Linie als Verwaltungstätigkeit der Gemeinde auf dem Gebiete der örtlichen Verwaltung überhaupt. Da sie aber immerhin Vermögenswerte darstellen, wenn sie auch zum Teil nichts weniger als einträglich sind, so müssen sie im Zusammenhang mit der Verwaltung des Gemeindevermögens doch genannt werden[28]).

Die Finanzmittel als solche, d. h. die der Gemeinde zur Durchführung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehenden Barmittel, teilen sich in originäre Finanzmittel oder Einnahmequellen und Steuern. Zu ersteren gehören: Erträgnisse des gesamten Gemeindevermögens, der industriellen oder andern produktiven Unternehmungen, Gebühren, Bußen und Staatsbeiträge.

Das Gemeindevermögen und damit dessen Verwaltung (für letztere geschieht es sogar in den St. V. einzelner Kantone noch ausdrücklich) werden den Gemeinden in allen Kantonen gewährleistet, und zwar das Vermögen regelmäßig als Privatvermögen der Gemeinden. Diese Gewährleistung erfolgt zumeist in den St. V. oder aber dann in den Gde. Ges., manchmal auch in beiden zusammen[29]). In dieser Gewährleistung liegt die Anerkennung der sog. vermögensrechtlichen Autonomie der Gemeinden durch den Staat ausgesprochen. Dieses Teilstück der

---

[27]) Vgl. über das Unterscheidungsmerkmal des unmittelbaren Gebrauches im Gegensatz zum Gebrauch beruhend auf bestimmter Voraussetzung, wonach die Sachen im Gemeingebrauch sich von den Sachen des Verwaltungsvermögens unterscheiden: Greuter, Robert: Das Recht der öffentlichen Sachen im Kanton Zürich; Diss. Zürich 1919, S. 2, 25 ff., 29 ff.; betr. die Verfügungsbefugnis der Gemeinde als Hoheitsträger S. 35 ff.

[28]) Vgl. ferner im allgemeinen über die öffentlichen Sachen i. e. S. (Verwaltungsvermögen und Sachen im Gemeingebrauch):
Fleiner: a. a. O. S. 328 ff., 336 ff., 341 ff.

[29]) Vgl. z. B. St. V. von Bern Art. 68, Abs. 1 und Gde. Ges. Art. 47, ferner die einschlägigen Bestimmungen in fast sämtlichen kantonalen St. V., Tessin z. B. ausgenommen.

Gemeindeautonomie bildet den Ausgangspunkt der gesamten Finanzverwaltung. Die Notwendigkeit einer vermögensrechtlichen Autonomie ist gegeben durch den Zusammenhang, welcher besteht zwischen dem Vorhandensein eines Gemeindevermögens, welches zum Teil wenigstens neben den Steuern und andern der Gemeinde von außen zufließenden Geldmitteln die erforderlichen Finanzmittel liefern muß, und der Verwendung desselben zur Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten und Erfüllung der Gemeindepflichten.

Die vermögensrechtliche Autonomie der Gemeinden erfährt jedoch nach drei Richtungen hin eine Einschränkung:

An erster Stelle ist die staatliche Aufsicht zu erwähnen. Sie erstreckt sich über die ganze Gemeindeverwaltung, für die Finanzverwaltung macht sie sich speziell in der Form der Rechnungsprüfung geltend, ferner in der Genehmigung von Gemeindeabschlüssen, welche finanzielle Fragen von bestimmter Tragweite betreffen (z. B. Anleihen, Liegenschaftsverkäufe, Änderungen in der Zweckbestimmung einzelner Komplexe des Verwaltungsvermögens usw.), weiter in der Genehmigung von die Finanzverwaltung betreffenden Reglementen der Gemeinden [30]). Eine zweite Einschränkung bilden die schon oben bei der Behandlung des Verwaltungsvermögens erwähnten Zweckbestimmungen; diese zerfallen je nach dem begründenden Rechtsakt in gesetzmäßige, stiftungsgemäße und reglementarische Zweckbestimmungen. Zuletzt bleiben noch die Nutzungen und Rechte Dritter, welche auf dem Gemeindevermögen lasten können, zu erwähnen [31]). Namentlich sind hier die Nutzungen der Bürger am Bürgergemeindegut, wie sie in den meisten Kantonen bestehen, zu nennen. Da und dort können solche Nutzungsrechte der Bürger an Vermögensbestandteilen der Einwohnergemeinde, z. B. Waldungen bestehen, infolge nicht gänzlich durchgeführter Vermögensausscheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde. Derartige Zustände sind jedoch verhältnismäßig selten. Daneben können Rechte Dritter auf einzelnen Bestandteilen des Gemeindevermögens entstanden sein in den Formen des Privatrechtes, wie dies bei jedem Privatvermögen, namentlich Immobilien möglich ist, denn, wie bereits erwähnt, steht das Gemeindevermögen als Privatvermögen der Gemeinde, was den Rechtsverkehr mit demselben anbelangt, unter den Bestimmungen des Privatrechtes.

Die Ausübung der Finanzverwaltung, welche sowohl die Verwaltung des Vermögens als auch der Finanzmittel umfaßt, zerfällt in verschiedene voneinander zu unterscheidende Verwaltungshandlungen, wie: Voranschlag, laufende Verwaltung, Steuerwesen, Rechnungsführung, Rechnungsprüfung, Inventaraufnahmen usw. [32]).

c) Die Bestellung der Gemeindeorgane.

Zu jedem Gemeindeverband, wie zu jeder Korporation irgendwelcher Art, gehört notwendig die Bestellung der eigenen Organe. Nicht nur

---

[30]) Vgl. Vogt: a. a. O. S. 78 ff.; Hirzel: a. a. O. S. 233 ff.
[31]) Vgl. Bernisches Gesetz über das Gemeindewesen Art. 50.
[32]) Eine eingehende Darstellung der Finanzverwaltung würde über den Rahmen dieser Abhandlung hinausführen. Vgl. hierüber Steiger: a. a. O.

das bloße Vorhandensein von Organen ist für einen Selbstverwaltungskörper und damit auch für die Gemeinde wichtig für die Zuerkennung der sog. organisatorischen Autonomie, sondern diese tut sich auch gerade darin kund, daß die Gemeinde ihre Organe selbständig bestellt. Werden z. B. vorkommenden Falles einzelne oder sämtliche Organe einer Gemeinde seitens des Staates zufolge der ihm zustehenden Aufsichtsgewalt in ihren Funktionen eingestellt und u. U. durch staatlich bestellte Organe ersetzt, so wird speziell hierdurch die organisatorische Autonomie aufgehoben[33]). Damit erfolgt aber ein Einbruch in die Gemeindeautonomie überhaupt, und es zeigt sich in diesem Fall, wie die allgemeine Gemeindeautonomie namentlich abhängig ist von der organisatorischen Autonomie, denn solange die staatliche Verwaltung einer Gemeinde dauert oder diese unter staatlicher Kuratel steht, ist die Autonomie der Gemeinde beseitigt. Die organisatorische Autonomie ist ein Teil der in § 2 III, lit. a dieser Abhandlung erwähnten administrativen Autonomie. Kein Gemeindeverband ist denkbar ohne sie, und auch in den mehr repräsentativ organisierten Gemeinden der westschweizerischen Kantone ist sie vorhanden und bildet daselbst eigentlich die einzige direkte Befugnis der Gemeindebevölkerung an der Gemeindeverwaltung teilzunehmen.

Die Bestellung der Gemeindeorgane geht bei jeder Gemeindeart von der Gemeindeversammlung aus; darin liegt das demokratische Prinzip, welches das ganze schweizerische Staatsrecht und damit auch das Gemeindewesen der Schweiz beherrscht. Regelmäßig wählt die Gemeindeversammlung das verwaltende Organ der Gemeinde, d. h. den Gemeinderat, dessen Bezeichnung entsprechend dem ihn bestellenden Gemeindeverband auch anders lauten kann, z. B. Kirch-, Schulgemeinderat oder Kirchen-, Armen- usw. Pflege, Armenrat; Bürgergemeinderat, Bürgerrat usw. Auch die Wahl des Vorsitzenden der Gemeinde, wie desjenigen des Gemeinderates (meist identisch mit dem erstern) und, sofern vorgesehen, die Wahl eines Gemeindeparlamentes (Stadtrates, Gemeindeausschusses usw.), ferner in manchen Kantonen einzelner wichtiger Gemeindebeamten, z. B. der besondern Vermögensverwalter, der Gemeindeschreiber, Kassiere usw. sind Sache der Gemeindeversammlung. Sonst werden die genannten Beamten von dem Gemeinderat oder aber von dem Gemeindeausschuß gewählt; regelmäßig ist dies der Fall für die untern Gemeindebeamten und die Angestellten, für letztere können in größern Gemeinden auch einzelne Organe (Direktionen und andere Spezialbehörden) zuständig sein.

d) Die Aufstellung der Gemeindestatuten.

Die Selbstverwaltung umfaßt auch das Recht zur Selbstgesetzgebung, einmal soweit, als es sich um Materien des eigenen Wirkungskreises handelt und sich diese Selbstgesetzgebung nur auf die Mitglieder, also

---

[33]) Vgl. betr. die Staatsaufsicht über die Gemeindeorganisation im allgemeinen Vogt: a. a. O. S. 60ff., über die Einsetzung staatlich ernannter Organe z. B. Art. 62 des bern. Gde. Gesetzes, ferner Fleiner: a. a. O. S. 118.

die Gemeindebürger bezieht[34]). Damit hat der Kommunalverband noch keine Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete des übertragenen Wirkungskreises, welche der Staat entweder sich selber vorbehält, oder aber, und zwar regelmäßig als bloße Ausführungsvorschriften zu staatlichen Gesetzen, unter Genehmigungsvorbehalt den Gemeinden überläßt. Auch im Gebiete des eigenen Wirkungskreises der Gemeinde stellt der Staat gewisse Schranken auf, bis zu denen die Gemeinde ihre Organisation nach eigenem Gutdünken ausgestalten und über die ihrer eigenen Verwaltung unterstehenden Rechtsmaterien Vorschriften aufstellen darf[35]); meistens wird es sich hier ebenfalls um staatliche Genehmigung handeln für die von der Gemeinde aufgestellten Reglemente, ferner aber auch um Normativbestimmungen in der staatlichen Gesetzgebung, wie z. B. Bestimmung der Höchstzahl der Mitglieder der Gemeinderäte usw. — Die Autonomie oder Selbstgesetzgebung der Gemeinde erstreckt sich nur auf die ihr angehörigen Mitglieder. Schafft sie Rechtssätze, welche über den Kreis derselben hinaus gelten sollen, und in diesem Fall kommt eine Gemeinde naturgemäß häufig (man denke nur an Bestimmungen wie diejenigen über Niederlassung und Aufenthalt, Fremdenpolizei, Wohnungsfürsorge usw.), so wird eine gesetzliche Regelung, wenn nicht vom Staate selber vorgenommen, doch nur mit Ermächtigung oder Genehmigung desselben erfolgen können[36]).

Weil die Aufstellung der Ortsstatute oder Gemeindereglemente im Grunde durch die Gesetzgebung des Staates bedingt ist[37]), so unterliegen diese Reglemente regelmäßig der Genehmigung seitens des Staates. Wie jedes Teilstück der Gemeindeautonomie unter der entsprechenden Staatsaufsicht steht, so wird natürlich auch die Selbstgesetzgebung, um so mehr als sie Ausführungsvorschriften zu den staatlichen Normativbestimmungen (allgemeine Gemeindegesetze usw.) darstellt, der Staatsaufsicht unterworfen[38]).

Das Verfahren über den Erlaß, die Abänderung und die Aufhebung dieser Reglemente wird gewöhnlich durch staatliche Vorschriften bestimmt. Regelmäßig ist die Gemeindeversammlung dasjenige Organ, welches Beschluß zu fassen hat über die Gemeindereglemente, nachdem diese durch den Gemeinderat oder, diesem noch vorhergehend, durch die auf jenem Gebiet der kommunalen Verwaltungstätigkeit zuständige Spezialbehörde, ferner durch ein allenfalls vorhandenes Gemeindeparlament vorberaten worden sind. In den westschweizerischen Kantonen sind entsprechend der daselbst herrschenden Gemeindeorganisation zur Beschlußfassung die Gemeindeausschüsse zuständig. — Bloße Verordnungen über untergeordnete Materien können, ähnlich wie im Staate, von den ausführenden Organen (Gemeinderat usw.) erlassen werden.

---

[34]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 80.
[35]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 78 ff.
[36]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 80, 116.
[37]) Vgl. Fleimer: a. a. O. S. 79: Die Staatsgesetzgebung bestimmt Bereich und Schranken der Autonomie (= Selbstgesetzgebung).
[38]) Vgl. Vogt: a. a. O. S. 28.

§ 4. Die politische Gemeinde.

I. Das Wesen der politischen Gemeinde.

Unter den verschiedenen Gemeindeverbänden steht an erster Stelle die politische oder Einwohnergemeinde. Infolge ihrer Bedeutung, ihrer Wichtigkeit für die kommunale Verwaltung, welche überall zum größten Teile auf ihr ruht, nimmt sie das Hauptinteresse in Anspruch; sie ist im schweiz. Recht die Gemeinde schlechthin, neben welcher die andern Gemeindeverbände an Bedeutung stark zurücktreten, da sie gewöhnlich nur für einen oder einzelne Gemeindezwecke aufzukommen haben, oder aber, wie dies bei der Bürgergemeinde einzelner Kantone der Fall ist, nur noch die Verwaltung des eigenen Vermögens besorgen. Für die politische Gemeinde vor allem gilt das über die Gemeinde in §§ 2 und 3 I und II dieser Abhandlung Gesagte, und es genügt hier beizufügen, daß die politische Gemeinde aller Kantone allen Erfordernissen eines vollwertigen Selbstverwaltungskörpers genügt; namentlich kann immer das Vorhandensein eines eigenen und übertragenen Wirkungskreises in allen Teilen festgestellt werden. Weil die besondern Aufgaben der andern Gemeindeverbände im III. Kapitel behandelt werden, ist es nicht nötig, diejenigen der politischen Gemeinde hier aufzuzählen. Der Aufgabenkreis der politischen Gemeinde läßt sich auf einfachere Weise allgemein umschreiben: Gemäß der Gesetzgebung eines jeden Kantons stehen der politischen Gemeinde sämtliche Aufgaben zu, die durch die Gesetzgebung nicht einem andern Gemeindeverband zugewiesen oder dem Staate selber vorbehalten werden. Letzteres ist namentlich von Bedeutung für die westschweizerischen Kantone, wo sich die Staatshierarchie viel weiter in das Gebiet der anderswo als zur Selbstverwaltung der Gemeinden gehörenden Verwaltungstätigkeit hineinerstreckt, wie dies besonders stark in Genf der Fall ist[1]). Die erwähnte Abgrenzung des Wirkungskreises der politischen Gemeinde von demjenigen der andern Gemeindeverbände wird übrigens in der Gesetzgebung verschiedener Kantone gebraucht[2]).

Die Bezeichnung „politische Gemeinde" wurde für diese Abhandlung aus dem Grunde gewählt, weil der Name „Einwohnergemeinde" den Eindruck erwecken könnte, als ob die politische Gemeinde allein auf der Einwohnerschaft beruhe. Dem ist aber nicht so, denn die Gemeindebevölkerung verschiedener Gemeindearten, wie Schulgemeinden, Kirchgemeinden (hier kommt allerdings noch das Erfordernis der Zugehörigkeit zur betr. Konfession hinzu), der zürcherischen Zivilgemeinde, der glarnerischen Wahlgemeinde, der thurgauischen Munizipalgemeinde usw. besteht aus den Einwohnern, d. h. den Gemeindebürgern und den Niedergelassenen. — Ferner ist nicht außer acht zu lassen, daß für die

[1]) Dort behält der Staat eigentlich fast alle Verwaltungszweige selber in der Hand, die Gemeinden sind mehr staatliche Verwaltungsorganismen als Selbstverwaltungskörper. Diese Eigenschaft fehlt ihnen natürlich nicht vollständig, aber sie ist lange nicht so ausgeprägt wie in den übrigen Kantonen, namentlich denjenigen der deutschen Schweiz.

[2]) Vgl. z. B. St V. von Zürich Art. 53, Gde. Ges. von Baselland § 6, St. V. von Schaffhausen Art. 93.

politische Gemeinde noch eine Reihe anderer Namen gebräuchlich sind: einmal die Bezeichnung „Gemeinde (Commune)" in den Kantonen mit Einheitsgemeinde, weiter „Bezirk oder Bezirksgemeinde" in Nidwalden und Appenzell I.-Rh., „Ortsgemeinde" in Glarus und „Munizipalgemeinde" in Thurgau.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß für das schweiz. Recht die politische Gemeinde die Gemeinde κατ' ἐξοχήν ist. Sie hat sich in verhältnismäßig kurzer Zeit zu einem die andern Gemeindeverbände an Bedeutung weit übertreffenden Gemeinwesen entwickelt. Während sie in der Westschweiz bereits die alleinherrschende Gemeinde ist, wird sie mit der Zeit auch in den übrigen Kantonen noch immer mehr in den Vordergrund treten, welche Tendenz nur zu begrüßen ist im Hinblick auf Vereinfachung der lokalen wie der Verwaltung staatlicher Aufgaben durch die Gemeinden. Wie aus den Ausführungen im III. Kapitel dieser Abhandlung hervorgehen wird, bestehen in der Gesetzgebung mancher Kantone Bestimmungen, welche eine Vereinigung der oft zahlreichen, nebeneinander bestehenden Gemeindeverbände anstreben, vorab durch Vereinigung der verwaltenden Organe.

II. Die Ortspolizei.

In einzelnen Funktionen stellt die Ortspolizei wohl überhaupt die älteste Gemeindeaufgabe außer den wirtschaftlichen Aufgaben dar, indem sie überall da notwendig zur Ausübung gelangte, wo die einmal getroffene Ordnung in den gemeinsamen wirtschaftlichen Fragen des Schutzes bedurfte, ferner auch, was ihr eigentlicher Hauptzweck noch heute ist, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung es verlangte. Die in diesem Sinne ursprünglich originäre Aufgabe der Gemeinde wurde aber doch zur delegierten Aufgabe, nachdem der moderne Staat das Polizeiwesen im allgemeinen zu seiner Aufgabe gemacht hatte. Völlig gerecht wird jedoch diese Zuweisung der Ortspolizei zum übertragenen Wirkungskreis, wobei die lokale Bedeutung entsprechend stark betont wird, dem Charakter der Ortspolizei nicht. Ganz abgesehen von der herrschenden Ordnung in den einzelnen Kantonen kann allgemein festgestellt werden, daß die Ortspolizei in bestimmter Beziehung in das Gebiet der eigentlichen Gemeindeautonomie hineinragt, weil die Gemeinden regelmäßig das Recht haben, polizeiliche Ortsstatute aufzustellen, welche ihrem Inhalte nach in jeder Gemeinde anders geartet sein können, weil sie entsprechend den örtlichen Verhältnissen erlassen werden, ja sogar innerhalb der Gemeinde für einzelne Teile derselben verschiedene Vorschriften enthalten können. Wenn die Gemeinde derartige ortspolizeiliche Bestimmungen aufstellt, so übt sie damit einen Akt der Selbstgesetzgebung, der Autonomie im eigentlichen Sinn aus, mithin handelt sie innerhalb des originären Wirkungskreises. In diesem Umfang bildet oder kann die Ortspolizei einen Teil derselben bilden. Daran anschließend gehört die Durchführung der von der Gemeinde erlassenen Ortspolizeivorschriften auch zum originären Aufgabenkreis der Gemeinde. Die Ortspolizei ist jedoch prinzipiell eine delegierte Aufgabe; wenn nun die Gemeinde diese Aufgabe durch autonom erlassene Vorschriften er-

weitert, so bedeutet dies eigentlich bloß eine Ergänzung der delegierten Gesamtaufgabe. Innerhalb derselben besteht somit ein Komplex der Gemeindetätigkeit, der originärer Natur ist, dessen Umfang jedoch sehr verschieden sein kann, gerade weil er zum eigenen Wirkungskreis der Gemeinde gehört. Sind dagegen Gemeindepolizeivorschriften bloße Ausführungsvorschriften zu entsprechenden staatlichen Vorschriften, welche durchzuführen die Gemeinde verpflichtet ist, so gehören sie nicht zu dem Komplex autonomer polizeilicher Ortsstatute.

Die Handhabung der Ortspolizei ist immer Sache der politischen Gemeinden. In ganz vereinzelten Fällen können auch andern Gemeindeverbänden, bezw. deren Organen ortspolizeiliche Befugnisse übertragen sein, wie z. B. die Wald- und Flurpolizei im Kanton Tessin, bei welcher die Patriziate (also eine Bürgergemeinde) in weitgehendem Maße beteiligt sind gemäß staatlicher Vorschrift [3]). — Innerhalb der Gemeinde ist es regelmäßig der Gemeinderat, in dessen Geschäftskreis die Sorge für die Ortspolizei gehört; Teile derselben können auch dem Gemeindepräsidenten, dem Gemeindevorsteher, Ammann usw. übertragen sein. Es kann zu diesem Zweck in großen Gemeinden, speziell Stadtgemeinden, ein Mitglied des Gemeinderates besonders damit betraut werden (Polizeidirektor usw.), der diesem Verwaltungszweig (Polizeidirektion, -Departement usw.) vorsteht. Auch besondere Kommissionen können spezielle, namentlich Aufsichtsbefugnisse in Sachen der Ortspolizei haben. Die nähere Organisation ist Sache der diesbezüglichen Gemeindereglemente; hier genügt festzustellen, daß der Gemeinderat in allen Kantonen prinzipiell für die Besorgung der Ortspolizei aufzukommen hat.

In der Mehrzahl der Kantone besteht eine Kantonspolizei für den ganzen Kanton und daneben eine Ortspolizei für jede Gemeinde [4]). In diesen Kantonen sind staatliche Behörden, d. h. regelmäßig Bezirksbehörden (Statthalter, Bezirksammänner usw.) vorhanden zur Leitung und Beaufsichtigung des Polizeiwesens, so daß den Gemeindebehörden in Polizeisachen diese Befugnisse nur in bezug auf die Ortspolizei zukommen, und zwar oft noch ziemlich beschränkt, namentlich wenn, was häufig der Fall ist, die Übernahme des Ortspolizeidienstes durch die Kantonspolizei vorgesehen und in einzelnen Kantonen allgemein oder für einzelne Gemeinden auch tatsächlich erfolgt [5]). Besonders wenn letzterer Fall vorliegt, sind die Gemeindebehörden gezwungen, durch Vermittlung der Kantonspolizei den ihnen obliegenden Aufgaben der Ortspolizei, speziell des eigentlichen Polizeidienstes, nachzukommen.

In den kleinern Kantonen, z. B. Nidwalden, Glarus, Zug, Baselstadt, Schaffhausen, Genf besteht grundsätzlich nur eine Polizei, und zwar Kantonspolizei mit Ausnahme von Appenzell A.-Rh., wo eine durch einen kantonalen Polizeidirektor und einen kantonalen Polizeiwachtmeister geleitete Gemeindepolizei besteht. Die Stellung der Gemeindebehörden ist hier eine wesentlich andere als in den Kantonen der vorhergehenden Kategorie; weil hier in diesen Kantonen für die Leitung und Beauf-

[3]) Vgl. § 5, II lit. c dieser Abhdlg.
[4]) Z. B. in Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Thurgau.
[5]) Z. B. in Freiburg, St. Gallen, Neuenburg.

sichtigung des Polizeiwesens regelmäßig keine besondern staatlichen Mittelbehörden (Bezirksbehörden oder dergl.) bestehen, so treten die Gemeindebehörden, selbstverständlich in Verbindung mit der Zentralleitung der Kantonspolizei, an deren Stelle. Damit üben sie auch gleich die Aufsicht über die Ortspolizei aus, weil ja der Ortspolizeidienst von der allein vorhandenen Kantonspolizei besorgt wird oder umgekehrt, in Appenzell A.-Rh. die Gemeindepolizei auch den Kantonspolizeidienst versieht [6]). In Kantonen mit Kantons- und besonderer Ortspolizei, wenn erstere die Funktionen der letztern nicht überhaupt übernimmt, wird eine gegenseitige Aushilfe in der Ausübung polizeilicher Verrichtungen auf besonderes Verlangen der betr. Organe hin in der Regel vorgesehen [7]). Zu besondern ständigen Organisationen hat diese gegenseitige Aushilfspflicht in den Gemeinden mancher Schweizerstädte geführt [8]).

Es bleibt noch Art und Umfang der ortspolizeilichen Tätigkeit festzustellen. Die Polizei im allgemeinen umfaßt zwei Hauptgebiete: Kriminalpolizei und Verwaltungspolizei. Die Ortspolizei gehört vorwiegend der letzteren an. Immerhin bleibt sie nicht ganz von der Kriminalpolizei ausgeschlossen. Sie kann von der Kantonspolizei bei der Ausübung kriminalpolizeilicher Funktionen um Beistand angegangen werden, und im übrigen liegt es in der allgemeinen Aufgabe der Ortspolizei (Erhaltung von Ruhe und Ordnung), also in ihrer sicherungspolizeilichen Tätigkeit, gerade bei neuentdeckten Verbrechen und Vergehen die ersten sichernden Maßnahmen vorzunehmen, die Kantonspolizei zu benachrichtigen und dieser, wenn sie in Funktion tritt, weiterhin beizustehen nach besonderem Auftrag [9]).

Unter den verwaltungspolizeilichen Obliegenheiten gibt es eine ganze Reihe rein ortspolizeilicher Angelegenheiten und Bestimmungen, deren Durchführung selbstverständlich Sache der Ortspolizei ist [10]). Neben den rein ortspolizeilichen Vorschriften gibt es eine ganze Menge staatlicher Polizeivorschriften (kantonale und eidgenössische), welche ebenfalls der Gemeinde, d. h. deren Ortspolizei zur Durchführung übertragen sind. Weil die kantonalen Vorschriften, welche ihrerseits zum Teil Ausführungsvorschriften eidgenössischer Polizeierlasse sind (z. B. auf dem Gebiet der Fremdenpolizei und Niederlassungswesen, Lebensmittelpolizei [11]), Gesund-

[6]) In die Einzelheiten dieser Organisationsfragen einzudringen ist nicht Aufgabe dieser Abhandlung; vgl. z. B. hierüber bei Schollenberger a. a. O. Bd. 3 S. 106 ff. die Darstellung der Polizeiorgane im allgemeinen, soweit dessen Ausführungen mit der heutigen Gesetzgebung der Kantone noch im Einklang stehen.

[7]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. 3, S. 147 ff.

[8]) Beispiele: Bern (Gesetz betr. das bernische Polizeikorps vom 6. Mai 1906); die Stadtpolizei übt in der Stadt auch die Funktionen (namentlich wichtig für die Kriminalpolizei) der Kantonspolizei aus. Die Instruktion, Ausrüstung und Organisation des städtischen Polizeikorps geschieht entsprechend derjenigen des kantonalen Polizeikorps. Freiburg: Die Kantonspolizei besorgt in der Hauptstadt (Sicherung des Regierungssitzes!) die Ortspolizei. Genf und Baselstadt besitzen von vornherein nur Kantonspolizei, letzteres aber eine besondere Abteilung der Kantonspolizei für die Ortspolizei.

[9]) Vgl. z. B. bernisches Gesetzbuch über das Verfahren in Strafsachen Art. 39, 44 ff., 51, 53, 55, 61 ff., 68 ff., 75 ff.

[10]) Dabei wird nicht berücksichtigt, ob es sich um eine wirkliche Gemeindepolizei oder um ein die Ortspolizei versehendes Organ der Kantonspolizei handelt; ausschlaggebend ist hier bloß der Charakter der Tätigkeit.

[11]) Vgl. z. B. B. G. E. 36 I/S. 700.

heitspolizei, Wasserbaupolizei, Jagdpolizei usw.), für das ganze Gebiet des Kantons gelten und angewendet werden müssen, ihre Anwendung aber zweckmäßig nur in dezentralisierter Weise erfolgt, so werden die Gemeinden als mit den hierzu geeigneten Behörden versehene Verwaltungsorganismen mit der Ausführung betraut. Regelmäßig bestimmen auch die staatlichen Polizeierlasse, ob und wieweit ihr Vollzug durch die Ortspolizei zu geschehen hat; eine Einheitlichkeit herrscht darin in den Kantonen nicht. Als einziges allgemeines Scheidungsmerkmal läßt sich einigermaßen festhalten: Alle verwaltungspolizeilichen Aufgaben des Staates, welche durch die Gemeinde unter Abgrenzung auf ihr Gebiet durchgeführt werden können, liegen in der Regel in der Hand der Ortspolizei. Führen diese Aufgaben über die Gemeindegrenzen hinweg, so besorgen die staatlichen Polizeiorgane diese Aufgaben oder werden wenigstens zur Unterstützung der Gemeindepolizei herangezogen. Derartige Polizeiaufgaben sind z. B. Jagd- und Fischereipolizei, Aufsicht über das Hausiergewerbe usw. Auf keinem Gebiet kommunaler Verwaltungstätigkeit innerhalb des delegierten Wirkungskreises herrscht eine solche von Kanton zu Kanton sich verändernde Mannigfaltigkeit in den Beziehungen zwischen staatlichen und Gemeindeorganen wie bei der Ortspolizei [12]).

Vergleicht man nun die gesetzlichen Bestimmungen über die Obliegenheiten der Ortspolizei, so findet man in einzelnen Punkten ziemliche Verschiedenheiten in den Kantonen, wenn auch im allgemeinen die vom einzelnen Gesetz genannten Obliegenheiten der Ortspolizei der oben gegebenen allgemeinen Beschreibung derselben entsprechen. Diese Verschiedenheiten rühren wohl davon her, daß einzelne dieser Gesetze, besonders diejenigen älteren Datums, zur Verwaltungspolizei Aufgaben zählen, welche eigentlich nicht vorwiegend polizeiliche Tätigkeiten darstellen, sondern ihrer Natur nach mehr allgemeine Verwaltungsaufgaben sind, wobei die Ursache vielleicht in der früher häufig anzutreffenden Identifizierung der Begriffe „Polizei" und „Verwaltung" zu suchen ist. Zur Ortspolizei wurde infolgedessen mehr oder weniger alles gezählt, was die Gemeindeverwaltung betrifft und irgendwie nach Aufsicht und ähnlichen Befugnissen der Gemeindebehörden aussieht [13]). Andere Kantone behandeln einzelne Gemeindeaufgaben, welche ihrer Natur nach ebensogut in das Gebiet der Ortspolizei gehören könnten, von dieser gesondert [14]). Will man die in einem Kanton geltenden Vorschriften in

---

[12]) Eine allgemeine Umschreibung des Tätigkeitsgebietes der Ortspolizei gibt § 1 des Bernischen Dekretes betr. Ortspolizei vom 27. Januar 1920: „Die Ortspolizei besorgt innerhalb des Gemeindegebietes den Schutz der öffentlichen Verwaltung, Ordnung und Sicherheit gegen Störungen und Gefährdungen durch Handlungen lebender Wesen oder Ereignisse. Sie hat offensichtlich rechts- und ordnungswidrige Handlungen zu verhindern, derartige Zustände zu beseitigen, gefährliche Ereignisse abzuwenden und hülflose Personen bis zum Eintritt anderweitiger Hülfe zu unterstützen.".

Gesonderte Aufzählung der ortspolizeilichen Aufgaben geben z. B. die Gemeindeorganisationsgesetze von Zürich § 94 Ziff. 9, Luzern Org. Ges. §§ 192, 200, St. Gallen Art. 44—51, 69, 76 ff., Neuenburg Art. 33 lit. i u. k, Tessin Art. 72 ff u. a. m.

[13]) Vgl. z. B. Art. 73 IX u. X des tessinischen Gde. Org. Ges. oder das neuenburgische Gde. Ges. vom 5. März 1888, das in seinem Art. 33 lit. k Aufgaben der allgemeinen Ortsverwaltung und solche der Ortspolizei durcheinander aufzählt.

[14]) Z. B. zürcherisches Gde. Ges. § 94 Ziff. 7, wo das Baupolizeiwesen gesondert neben der Ortspolizei (Ziff. 9 desselben Art.) genannt wird.

Sachen Ortspolizei zusammenstellen, so müssen diese in der Gesetzgebung unter den verschiedensten Rubriken, wie Polizei, Inneres, Verkehr, Bauwesen, Gesundheitswesen, Land- und Forstwirtschaft usw. gesucht werden.

III. Das Vormundschaftswesen.

Für Inhalt und Umfang der Vormundschaftspflege sind die Bestimmungen des Z. G. B. über die Vormundschaft Art. 360 ff. maßgebend, und es erübrigt sich, hier weiter in dieser Beziehung auf die Sache einzugehen. Grundlegend sind aber die Vorschriften des Z. G. B. auch für die Zuständigkeit. Als leitendes Prinzip wird die Bevormundung der zu bevormundenden Personen an ihrem Wohnsitz an die Spitze gestellt. Eine Einschränkung dieses Grundsatzes stellt aber das Z. G. B. selber in Art. 376 Abs. 2 auf, indem die Kantone berechtigt erklärt werden, für ihre im Kanton wohnenden Bürger die vormundschaftlichen Behörden der Heimat als zuständig zu erklären, insofern auch die Armenunterstützung ganz oder teilweise der Heimatgemeinde obliegt. Auf diese Weise hat das Z. G. B. den Kantonen in einem Gebiet der staatlichen Verwaltungstätigkeit die hauptsächlichsten organisatorischen Grundsätze vorgeschrieben, welche die Kantone genau in ihren E. G. zum Z. G. B. gemäß Art. 361, 373 (427) und Schl. T. Art. 52 befolgt haben. Bei der Ordnung der Zuständigkeit im Vormundschaftswesen nahm seinerzeit der Gesetzgeber des Z. G. B. Rücksicht auf die bestehenden Verhältnisse in den Kantonen; trotzdem aber bilden jetzt die diesbezüglichen Vorschriften des Z. G. B. eine die verwaltungsrechtliche Ordnung der Materie durch die einzelnen Kantone bestimmende Grundmaxime. Weil das Vormundschaftswesen in den meisten Kantonen Sache der Gemeinden ist, so greift das Z. G. B. infolgedessen indirekt in das Gemeindewesen ein, indem angesichts seines Art. 376 die Wohnsitzgemeinde bezw. die Heimatgemeinde für die Besorgung der Vormundschaftspflege aufzukommen hat. Selbst nennt das Z. G. B. die Gemeinden nicht, aber dieser Zusammenhang zwischen seinen Vorschriften und der Zuständigkeit der Gemeinden besteht zufolge der in den meisten Kantonen getroffenen Organisation, vorhandene Ausnahmen vorbehalten, auf die eben auch das Z. G. B. mit seiner allgemeinen Formulierung Rücksicht nimmt.

Ob die Vormundschaftspflege, wo sie Sache der Gemeinden ist, dem originären oder delegierten Wirkungskreis zuzuteilen sei, hängt davon ab, welche Stellung der Staat in dieser Verwaltungsaufgabe einnimmt. Sache der Kantone ist es, die Durchführung der Vormundschaft entsprechend den Vorschriften des Z. G. B. zu besorgen. Primär handelt es sich also um eine staatliche Obliegenheit, und wenn nun der einzelne Kanton die Vormundschaftspflege gemeindeweise organisiert und den Gemeinden zur Selbstverwaltung überläßt, so delegiert er eben damit seine eigene Aufgabe an die Gemeinden.

Nach der heutigen Ordnung der Dinge ist das Vormundschaftswesen, wo es Gemeindesache ist, in der Regel als solche delegierte Aufgabe der politischen Gemeinde zu behandeln; den Bürgergemeinden wurde in einigen Kantonen in Anlehnung an die Armenpflege [15]) seitens des Staates

[15]) Vgl. Art. 376, Abs. 2 Z. G. B.

das Vormundschaftswesen für ihre Angehörigen überbunden, da und dort wohl auch infolge bereits von jeher ausgeübter vormundschaftlicher Fürsorge. Welche Gemeindeart im einzelnen Kanton auch mit der Ausübung der Vormundschaftspflege betraut werde, immer wird sie vom Staate zur Ausübung dieser Aufgabe verpflichtet; eine Gemeinde kann nie darüber entscheiden, ob sie überhaupt die Vormundschaft besorgen wolle oder nicht. Daß es sich bei der Vormundschaftspflege um eine delegierte Aufgabe handelt, ergibt sich namentlich auch aus der überall vorhandenen Mitwirkung des Staates. Zum mindesten behält sich derselbe immer ein Aufsichtsrecht vor, meistens übt er aber auch gewisse Funktionen selber aus, vor allem entscheidet in der Regel sein zuständiges Organ (gerichtliches oder administratives Organ, oft beides in Über- oder Unterordnung im Instanzenzug) über die Bevormundung bezw. Aufhebung derselben speziell bei Mehrjährigen. Diese Befugnis ist aber z. B. in Luzern, Uri, Schwyz, Ob- und Nidwalden, Appenzell A.-Rh., St. Gallen unter Gewährung eines Rekursrechtes an die zuständigen staatlichen Behörden den Vormundschaftsbehörden der Gemeinden überlassen[16]).

Die Ordnung im Vormundschaftswesen ist in den Kantonen eine sehr verschiedene:

1. Sache der Gemeinden, und zwar der Wohnsitzgemeinde und der Heimatgemeinde im Sinne von Art. 376 Z. G. B. ist die Vormundschaftspflege in folgenden Kantonen: Bern (nur ausnahmsweise heimatliche Vormundschaftspflege für die Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen, welche Armenpflege ausüben), Uri, Schwyz; Obwalden, Zug und Solothurn (in den drei letzteren Kantonen heimatliche Vormundschaftspflege allgemein Sache der Bürgergemeinden); Appenzell A.-Rh., St. Gallen und Thurgau.

2. Sache der Wohnsitzgemeinde allein ist die Vormundschaftspflege in: Zürich, Bern (siehe Ausnahmen unter 1), Luzern, Nidwalden, Baselland, Schaffhausen, Aargau und Tessin. In diesen Kantonen hat die Heimatgemeinde gewöhnlich das Antragsrecht auf Bevormundung gemäß Art. 378 Z. G. B.; so z. B. ausdrücklich erwähnt in Baselland und Aargau.

3. Ebenfalls gemeindeweise organisiert, aber durch ein besonderes Organ von eigenartiger Zusammensetzung besorgt wird das Vormundschaftswesen in Wallis, und zwar nach Wohn- und Heimatgemeinde getrennt im Sinne von Ziff. 1. Ausübendes Organ ist die „Chambre pupillaire", zu welcher auch der „Juge de Commune" gehört. Letzterer ist einer jener „Gemeindebeamten", welche staatliche Funktionen innerhalb der Gemeinde und deren Verwaltung ausüben. Trotz seiner Zugehörigkeit zur Chambre pupillaire ist diese offensichtlich als Gemeindebehörde zu betrachten, weil neben ihr für jeden Bezirk eine besondere „Chambre de tutelle" (hauptsächlich Aufsichtsbehörde) besteht, und ferner die gesamte Organisation der Chambre pupillaire[17]) auf der Gemeinde beruht, der Geltungsbereich ihrer Rechtsprechung[18]) auf das Gemeinde-

[16]) Vgl. hierüber die kantonalen E. G., zum Z. G. B., eventuell Gde. Org. Ges. und Zivilprozessordnungen.
[17]) Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 E. G. zum Z. G. B.
[18]) Vgl. Art. 88 l. c.

territorium sich beschränkt. Durch seine Teilnahme an der Verwaltung einer Gemeindeaufgabe im Schoße einer Gemeindebehörde wird dem Juge de Commune gewissermaßen eine Zwitterstellung gegeben, offenbar in Verkennung seiner grundsätzlichen Eigenschaft als staatliches Organ [19]).

Die Verhältnisse in der behördlichen Organisation für die Vormundschaftspflege sind in den Gemeinden sehr mannigfaltig. Allgemein ist es der Gemeinderat oder ein besonderes von ihm gewähltes oder sonst mit ihm in Verbindung stehendes Organ, welches das Vormundschaftswesen zu besorgen hat. Solche, in der Regel fakultativ vorgesehene Organe sind z. B. die Vormundschaftskommission in Zürich, Bern, Zug; das Waisenamt in Glarus und St. Gallen (in Zürich trägt der Gemeinderat selber als Vormundschaftsbehörde diese Bezeichnung). Besondere Beamtungen für das Amt des Vormundes sind vorgesehen z. B. in Zürich, Luzern, St. Gallen (Amtsvormund), Glarus (Waisenvogt), Graubünden (ständiger Vormundschaftsverwalter für den Kreis) usw.

IV. Das Schulwesen.

a) Die Schulgemeinde im besonderen.

Als besondere Gemeindeart kommen Schulgemeinden nur in wenigen Kantonen vor, nämlich: Zürich, Nidwalden, Glarus, Appenzell I.-Rh., St. Gallen, Thurgau. In allen übrigen Kantonen ist das Schulwesen in der Regel Sache der politischen Gemeinden oder Teilen von solchen (z. B. in Bern der allfälligen Schulkreise [20]). Die Mithilfe des Staates ist verschieden geordnet, und es lassen sich in den schweizerischen Kantonen drei herrschende Prinzipien unterscheiden:

1. Als Sache der Gemeinden, bezw. Schulgemeinden erklären das Schulwesen ausdrücklich z. B. die Kantone Nidwalden, Glarus und Zug. Aber auch da leistet der Staat eine finanzielle Beihilfe.

2. Entgegengesetzt errichtet und unterhält der Staat allein die öffentlichen Unterrichtsanstalten in Baselstadt und Genf, in letzterem jedoch mit Beitragsleistung der Gemeinden.

[19]) Eine ganz ähnliche Organisation für die Vormundschaftspflege haben die Kantone Freiburg, Waadt, Neuenburg und Genf geschaffen, indem hier ebenfalls die unteren Gerichtsbehörden sich mit der Vormundschaftspflege zu befassen haben (Freiburg: Justice de paix, Waadt: Justice de paix = Juge de paix und 4 eventuell 9 Assesseurs, Neuenburg: Président du Tribunal de district und 2 Assesseurs, Genf: Chambre des tutelles = Juge de paix und 3—4 Suppleanten). Diese staatlichen Behörden stehen aber nicht innerhalb der Gemeindeorganisation. — Ebenfalls ausschließlich Sache staatlicher Organe ist das Vormundschaftswesen in Baselstadt wegen der besonderen Verwaltungsorganisation der Stadtgemeinde Basel auf staatlicher Grundlage. — Eine besondere Organisation weisen folgende Kantone auf: Glarus: Vormundschaftsbehörde ist das durch die Wahlgemeinde bestellte Waisenamt, Von einer Delegation an eine autonome Gemeinde kann hier also nicht gesprochen werden. weil der Wahlgemeinde die Eigenschaften einer solchen fehlen. — Appenzell I.-Rh.: Hier besteht eine einzige Vormundschaftsbehörde für den gesamten inneren Landesteil; im Bezirk Oberegg ist der Bezirksrat als solcher Vormundschaftsbehörde. In diesem Kanton gibt es also eine Teilung der Organisation der Vormundschaftspflege in eine, wohl von den betr. Gemeinden gewählte, aber für dieselben einheitliche Vormundschaftsbehörde und in eine für eine Gemeinde besonders bestimmte Gemeindevormundschaftsbehörde. Diese Organisation ist bedingt durch die territorialen Besonderheiten des Kantonsgebietes — Graubünden: Gemäß der hier herrschenden Einteilung des Kantonsgebietes in autonome Kreise ist das Vormundschaftswesen kreisweise organisiert.

[20]) Es wird deshalb das Schulwesen unter dem Abschnitt: Die politische Gemeinde behandelt.

3. Staat und Gemeinde, bezw. Schulgemeinde teilen sich in die Aufgabe in den übrigen Kantonen, wobei aber der Staat gewöhnlich die höheren Lehranstalten übernimmt, wie in Bern, Thurgau und Waadt oder sogar auch noch die Sekundarschulen, wie in Solothurn, Baselland, Tessin. Dabei sind aber Leistungen der betreffenden Gemeinde für diese Zwecke an den Staat in einigen Kantonen vorgesehen. Den Gemeinden und Schulgemeinden bleibt also in dieser Kategorie in der Regel die Aufgabe, für den Primar- und Sekundarunterricht zu sorgen, wobei aber regelmäßig der Staat mithilft. Zu diesem Zwecke bestellen die Gemeinden in der Regel besondere Organe (Schulkommissionen, Schulpflegen usw.), die Schulgemeinden organisieren sich ganz ähnlich wie politische Gemeinden. Für jede Schulstufe bestehen diese Behörden meistens gesondert.

Zur Bestreitung ihrer Lasten können die Gemeinden (politische und Schulgemeinden) Steuern erheben, welche Befugnis in einzelnen Kantonen mit besondern Schulgemeinden diesen noch ausdrücklich eingeräumt wird. Vorgesehen werden diese Steuern für das Schulwesen im allgemeinen oder für gewisse Schulanstalten, ferner auch nur für besondere Auslagen (Bauten, Lehrmittel, Gehälter usw.). Die Wahl der Lehrkräfte ist naturgemäß Sache der Gemeinden bezw. Schulgemeinden, sofern es sich um Primar- oder Sekundarlehrer handelt. Ob die Wahl durch die betr. Gemeinde selbst oder durch deren zuständige Behörde geschieht, ist eine blosse Organisationsfrage; Hauptsache ist, daß diejenige Schulkorporation (dies gilt auch für die höheren Schulen, bei diesen also in der Regel der Staat bezw. dessen Behörden) die Lehrkräfte bestellt, welche die Schullast trägt. — Wo besondern Schulgemeinden gesonderte Schulgüter zur Verfügung stehen, sind diese regelmäßig Eigentum jener; ihre Verwaltung ist dann ebenfalls Sache der Schulgemeinde und ihrer Organe.

b) Das Schulwesen als solches

zerfällt in drei Abteilungen: in die Volksschulen (Primar- und Fortbildungsschulen), die Mittelschulen (Sekundar-, Kantons-, Fachschulen und Gymnasien) und in die Hochschulen und andern höheren Lehranstalten. Die Gemeinden kommen nur mit den beiden ersten Kategorien in Berührung.

Art. 27 B.V. verpflichtet die Kantone, für genügenden Primarunterricht zu sorgen, der ausschließlich unter staatlicher Leitung stehen soll. Der Primarunterricht wird als öffentlich und obligatorisch erklärt. Art. 27 bis Abs. 3 bestimmt noch ausdrücklich, daß Organisation, Leitung und Beaufsichtigung des Primarschulwesens Sache der Kantone bleibe trotz allfällig vom Bunde geleisteter Subventionen. Es handelt sich also beim Schulwesen, speziell bei den obligatorischen Volksschulen, von vornherein um eine staatliche Aufgabe kraft bundesrechtlicher Vorschrift. Damit ist die Zuweisung des Schulwesens in den eigenen oder übertragenen Wirkungskreis der Gemeinden bereits vorgezeichnet. Selbstverständlich ist es Sache der Kantone, das Schulwesen intern nach ihrem Belieben zu regeln, wenn sie damit nur das Resultat eines „genügenden" Unterrichtes erzielen. Bereits oben unter I wurde gezeigt, wie die Aufgabe nach drei verschiedenen Systemen in den Kantonen gelöst wird.

Daraus ist ersichtlich, daß, eigentlich nur mit Ausnahme von Baselstadt, überall die Gemeinden zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe herangezogen werden, m. a. W. ihnen diese Aufgabe delegiert wird. Ganz ausschließlich lastet das obligatorische Schulwesen nirgends auf den Schultern der Gemeinde; die Beihilfe des Staates in irgend einer Form (man vergleiche die verschiedene Ausdrucksweise hierfür in den St. V.) ist immer gegeben, woraus sich ergibt, daß der Staat prinzipiell seine Pflicht, für den öffentlichen Unterricht aufzukommen, auch in die Tat umsetzt. Uri z. B. spricht in Art. 5 St. V. geradezu von einer Anerkennung dieser Pflicht seitens des Staates. Erkläre nun der Staat das Schulwesen ausdrücklich als Sache der Gemeinden, wobei er finanziell sie darin unterstützt, oder als Sache des Staates unter Beihilfe der Gemeinden, eine Delegation der Aufgabe (besonders eine Verpflichtung dazu) für den öffentlichen Unterricht zu sorgen, ist in entsprechendem Umfang, wie sich Staat und Gemeinde in die Aufgabe teilen, immer vorhanden. Überall ohne Ausnahme ist nämlich der obligatorische Unterricht (die Volksschule) gemeindeweise organisiert, die Sorge hierfür ist so sehr mit dem Gemeindewesen im allgemeinen, namentlich aber auch organisatorisch verknüpft, daß sie füglich überall als Aufgabe der sog. lokalen Verwaltung, immer aber als delegierte Aufgabe angesehen werden muß. Anschließend wird in den meisten Kantonen das Fortbildungsschulwesen obligatorisch erklärt oder ist, wo nicht obligatorisch, doch so allgemein vorhanden und untersteht der staatlichen Normierung, daß auch in Bezug auf dieses das Gleiche gilt wie für den eigentlichen Primarunterricht. — Im Mittelschulwesen ist die Stellung der Gemeinden eine etwas andere. In den meisten Kantonen ist die Errichtung von Sekundarschulen gesetzlich vorgesehen, auf jeden Fall bestehen solche in sämtlichen Kantonen. In einigen Kantonen nimmt der Staat die Begründung und den Betrieb von Sekundarschulen (auch Bezirks-, Realschulen genannt) an die Hand; die einzelne Schule dient dann oft für mehrere Gemeinden zusammen, die Gemeinden selber werden selbstverständlich zur Beitragsleistung herangezogen, d. h. verpflichtet. Eine vom Staate auferlegte Pflicht der Gemeinden zur Haltung von Sekundarschulen besteht dagegen nur in den Kantonen Schwyz und Freiburg [21]). — Am häufigsten aber ist in den Kantonen der Fall, daß das Sekundarschulwesen auf der freien Initiative der Gemeinden beruht. Wenn auch der Staat regelmäßig solche Bestrebungen kräftig unterstützt durch Beitragsleistung (speziell an die Lehrerbesoldungen), so steht doch den Gemeinden die Entscheidung zu, ob sie eine Sekundarschule begründen wollen oder nicht, sei es allein oder mit andern Gemeinden zu diesem Zweck vereinigt. Letzteres, wie auch die Errichtung nach Bezirken oder Kreisen wird in vielen Kantonen ausdrücklich vorgesehen. In diesem Sinn und Umfang ist das Sekundarschulwesen, beurteilt nach den Merkmalen von Recht und Pflicht der Gemeinden zur Durchführung dieser Aufgabe, ein Ausfluß der Gemeindeautonomie im eigentlichen Sinne. Es liegt ein Fall der freien Entscheidung der Gemeinde über die durchzuführende Angelegenheit als solche vor, sie tritt

[21]) Vgl. über die verschiedenen Verhältnisse im Schulwesen in den Kantonen: Schollenberger: a. a. O. Bd. II, S. 166, 190.

damit kraft ihres autonomen Willens an eine neue Aufgabe heran, entweder dadurch, daß sie selber Errichtung und Betrieb einer Sekundarschule auf sich nimmt oder aber durch Vereinbarung (meistens eine Beitragsleistung vorsehend) mit einer andern Gemeinde, welche eine Sekundarschule hält, ihren Kindern den Schulbesuch daselbst ermöglicht. — Sobald aber eine Gemeinde derart die Aufgabe des Sekundarschulunterrichtes übernimmt, so begibt sie sich, allerdings kraft freier Willensentschließung, d. h. in Ausübung ihrer Autonomie, auf dem Boden einer vom Staate bereits normierten Verwaltungsangelegenheit. Die Gemeinde ist nicht frei, nach erfolgter Übernahme den Sekundarschulunterricht nach ihrem Gutfinden zu gestalten, im Gegenteil, sie hat sich an die gesetzlichen Vorschriften zu halten und steht auch unter der staatlichen Aufsicht. Der Staat selber betrachtet das Sekundarschulwesen wie das Primarschulwesen prinzipiell als seine Aufgabe, wenn er auch zu ersterem von Bundeswegen nicht verpflichtet ist. Gerade deshalb besteht auch in den meisten Kantonen keine analoge gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Durchführung des Sekundarunterrichtes. Weil aber die Volksbildung im allgemeinen Sache des Staates ist, so nimmt sich dieser in allen Kantonen auch des Sekundarschulwesens an, und wo dieses den Gemeinden überlassen wird, unterstützt er sie darin mit Beiträgen, stellt allgemein gültige Vorschriften (z. B. über Unterrichtsplan, zu erreichendes Resultat usw.) auf, welche für die Gemeinden verbindlich sind. Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Staat den Gemeinden, für den Fall, daß sie diese Aufgabe übernehmen, das Sekundarschulwesen delegiert. Die Gemeinde tritt also infolge autonomen Willensaktes in eine delegierte Aufgabe ein, in deren Rahmen sie nicht mehr autonom ist, sondern einen Teil der staatlichen Aufgabe erfüllt und darin namentlich auch unter einer in allen Kantonen ziemlich intensiv ausgeübten staatlichen Aufsicht steht. Ihre Stellung ist nach einmal erfolgter Übernahme des Sekundarschulwesens in demselben keine wesentlich andere als im Primarschulwesen, wo von einer Gemeindeautonomie zu sprechen von vornherein keine Veranlassung vorhanden ist. Ähnliche Verhältnisse, wie sie bezüglich der Sekundarschulen vorhanden sind, ergeben sich auch für diejenigen Gemeinden, welche Errichtung und Betrieb von Progymnasien, eventuell sogar von Gymnasien auf sich nehmen.

Überblickt man im geschilderten Zusammenhang das Schulwesen mit dem Wirkungskreis der Gemeinde im allgemeinen, so läßt sich feststellen, daß regelmäßig auch auf der Mittelschulstufe die Gemeinde eine delegierte Aufgabe des Staates erfüllt, in dieser Aufgabe jedoch ein Kern wirklicher Gemeindeautonomie enthalten ist, nämlich da, wo es sich um die auf freier Initiative beruhende Übernahme einer Mittelschule durch die Gemeinde handelt.

V. Gemeindeaufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt.

Hier handelt es sich um einen Komplex von Aufgaben, der neben den bisher besprochenen Aufgaben den Hauptinhalt des Wirkungskreises der politischen Gemeinde bildet. Bei den Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt oder kurz sozialpolitischen Aufgaben handelt es

sich vor allem um rein örtliche Aufgaben, deren Besorgung in der Regel in den Kantonen den Gemeinden vollständig überlassen wird. Sie umfassen eine Menge Einzelaufgaben, welche infolge der herrschenden Vielgestaltigkeit in den Kantonen, und im einzelnen Kanton in den Gemeinden, nur nach allgemeinen Gesichtspunkten umschrieben werden können:

1. Dieser Aufgabenkreis bleibt bestimmten Gemeindekategorien ganz oder zum weitaus größten Teil im einzelnen Kanton vorbehalten. Regelmäßig ist es die politische Gemeinde, welche dabei in Betracht kommt; dies ist die Folge ihrer heutigen dominierenden Stellung, neben welcher die Bedeutung der andern Gemeindearten für die lokale Verwaltung nur gering ist [22]).

2. Die Gemeindeverwaltung (das gleiche trifft auch für die Staatsverwaltung zu) besitzt zur Lösung ihrer Aufgaben Hilfsmittel verschiedener Art, z. B. ihre Beamten und Angestellten bezw. deren Arbeitskraft, ferner Vermögensbestandteile sachlicher Natur, wie Gebäulichkeiten, maschinelle, überhaupt technische Einrichtungen aller Art, Finanzmittel (speziell als Verwaltungsvermögen unter einer Zweckbestimmung stehend) und rechtliche Mittel (Herrschaftsgewalt, öffentlich- und privatrechtliche Befugnisse usw.). Die sachlichen Hilfsmittel werden als Verwaltungsvermögen und Sachen im Gemeingebrauch unter der Bezeichnung öffentliche Sachen im engern Sinn zusammengefaßt. Alle diese verschiedenartigen Hilfsmittel nach den einzelnen Verwaltungszweigen vereinigt ergeben die sog. öffentlichen Anstalten (z. B. das Bauwesen usw.). Auch die bereits einzeln behandelten Gemeindeaufgaben, z. B. das Finanzwesen, das Armenwesen oder das öffentliche Unterrichtswesen bilden in der Zusammenfassung der sämtlichen dazu benötigten Hilfsmittel solche öffentliche Anstalten. „In der öffentlichen Anstalt tritt regelmäßig ein fest umschriebenes Stück der öffentlichen Verwaltungstätigkeit in Erscheinung.“ [23]) Wenn eine solche Anstalt gesetzlich derart von der Gemeinde losgelöst ist, daß sie rechtlich und technisch (namentlich finanziell) selbständig dasteht, so kommt ihr eigene Rechtspersönlichkeit zu, im ander Fall bildet sie bloß einen Teil der Gemeindeverwaltungstätigkeit [24]).

Die Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt sind es, die vor allem solche öffentliche Anstalten bilden: sie hat man auch in erster Linie im Auge, wenn man von öffentlichen Anstalten im Rahmen der gesamten Verwaltungstätigkeit eines öffentlichrechtlichen Organismus (Staat oder Gemeinde) spricht.

3. Diese sozialpolitischen Aufgaben in ihrer Mehrzahl beruhen auf einer bestimmten Kategorie der öffentlichen Sachen i. e. S., nämlich den zur Erfüllung dieser Aufgaben vornehmlich und in erster Linie dienenden sachlichen Objekten, welche bestimmt sind, öffentlichen Zwecken zu dienen, und welche dergestalt die hauptsächlichen und wesensbestimmenden

---

[22]) Die zürcherische Zivilgemeinde, die thurgauische Ortsgemeinde sind sozusagen die einzigen besonderen Gemeindearten, welche außer den politischen Gemeinden für die Besorgung sozialpolitischer Aufgaben in allgemeiner Weise in Betracht kommen; diese beiden Gemeindearten sind überhaupt gerade zur Erfüllung derartiger Gemeindezwecke bestimmt.

[23]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 299 ff.

[24]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 300.

Grundlagen für die betr. Aufgaben bilden[25]). Außerdem beansprucht natürlich die Erfüllung sozialpolitischer Aufgaben auch andere als die genannten sachlichen Hilfsmittel, regelmäßig neben jenen, vielfach aber in überwiegendem Umfang. Es kommen namentlich finanzielle Hilfsmittel in Frage; diese bilden selbstverständlich die Grundlage bei jeder öffentlichen Anstalt, und zwar handelt es sich regelmäßig um Finanzmittel aus dem Verwaltungsvermögen[26]). Andere Aufgaben nehmen weder in erster Linie sachliche noch finanzielle Hilfsmittel in Anspruch, wie z. B. Arbeits- und Wohnungsnachweis, soziale Fürsorge (nicht speziell Armenunterstützung), welche sich auf verschiedenen Gebieten betätigt, z. B. im Erziehungswesen (Berufsberatung, ärztliche Behandlung der Schulkinder usw.).

Die angeführten Beispiele zeigen, wie ganz allgemein die den jeweiligen Verwaltungsaufgaben als Grundlagen dienenden Hilfsmittel denselben ein ganz besonderes Gepräge verleihen, ihren Wesensinhalt bestimmen. Diese mehr oder weniger allen öffentlichen Anstalten eigentümliche Erscheinung tritt aber ganz besonders bei den sozialpolitischen Aufgaben hervor: deren Charakter wird wie bei keinen andern Aufgaben der Gemeinde in entscheidender Weise beeinflußt durch die zur Verwendung gelangenden Hilfsmittel, weshalb es sich rechtfertigt, gerade bei den sozialpolitischen Aufgaben zu versuchen, eine Unterscheidung derselben auf Grund der durch die einzelne Aufgabe in Anspruch genommenen Hilfsmittel zu treffen.

4. Während in Ziffer 3 eine Unterscheidung nach der natürlichen Beschaffenheit des den Charakter der entsprechenden Aufgabe bestimmenden und zugleich derselben dienenden Hilfsmittels getroffen wurde, soll hier nach dessen rechtlicher Natur eine Einteilung der sozialpolitischen Aufgaben erfolgen. Eine solche ergibt sich nach zwei Gesichtspunkten:

a) Die sozialpolitischen Aufgaben teilen sich in solche, beruhend auf Sachen des Verwaltungsvermögens und solche, beruhend auf Sachen im Gemeingebrauch.

aa) Bildet ein Objekt des Verwaltungsvermögens die Grundlage, so geschieht die Besorgung der Aufgabe seitens der Gemeinde bezüglich aller derjenigen Individuen, welche auf Grund individueller Gebrauchszulassung die betr. „Anstalt" ihrer Bestimmung entsprechend benützen dürfen. Es bedarf ausnahmslos eines Aktes der zuständigen Verwaltungsbehörde, um dem Einzelnen die Benutzungsbefugnis zu verleihen, ihn in den Gebrauch der Anstalt einzuweisen. Diese Einweisung ist gewissermaßen von vornherein vorhanden und richtet sich insofern doch an eine Mehrheit von Personen, meistens sogar an die Allgemeinheit, als jeder, der die bestimmten Voraussetzungen zur Einweisung erfüllt, zum Gebrauch be-

---

[25]) Solche Objekte können z. B. sein die technischen Einrichtungen eines Wasser-, Gas- oder Elektrizitätswerkes, Krankenhäuser, Schlachthofanlagen, Kanalisationsanlagen, Feuerlöscheinrichtungen usw., aber auch z. B. öffentliche Straßen, Plätze, Brücken, Brunnen usw.; also sowohl Sachen des Verwaltungsvermögens als auch Sachen im Gemeingebrauch dienen zur Erfüllung der Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt.

[26]) Einzelne sozialpolitische Aufgaben beruhen hauptsächlich auf derart finanzieller Grundlage, so z. B. eine Pensions- oder Hülfskasse für die Gemeindebeamten und -Angestellten, Arbeitslosenunterstützung usw.

rechtigt ist. Zum Gebrauch selber bedarf es immer der vermittelnden Tätigkeit der Verwaltungsbehörde, regelmäßig der Organe des betr. Verwaltungszweiges, der betr. Anstalt; die Gebrauchsbefugnis ist also stets nur eine mittelbare[27]). Bei den Aufgaben beruhend auf Sachen des Verwaltungsvermögens besteht die Aufgabe neben dem Unterhalt und Betrieb der ihr dienenden Einrichtungen auch darin, daß in jedem Einzelfall der Benutzung die verwaltenden Organe in Tätigkeit gesetzt werden und damit bald den wichtigeren, bald den weniger wichtigen Teil der Aufgabe, je nach deren besonderen Art, erfüllen.

bb) Anders verhält es sich bei den sozialpolitischen Aufgaben, welche sich mit Sachen im Gemeingebrauch befassen[28]). Hier bestimmt der Unterhalt und der allfällige Betrieb der Sache Umfang und Inhalt der betr. Gemeindetätigkeit. Die Aufgabe bleibt darauf beschränkt, denn es ist keine besondere Einweisung oder anderweitige Tätigkeit der Gemeinde bezw. deren zuständigen Verwaltungsorgane nötig, um auf einem solchen Gebiet die Wirkung der Gemeindetätigkeit den sie in Anspruch nehmenden Individuen zu vermitteln. Die Benützung der durch die jeweilige Aufgabe gezeitigten Resultate, bestehend in den Einrichtungen verschiedenster Art, steht der Allgemeinheit unmittelbar offen; jeder ist schlechthin befugt, die Sache in sachgemäßer Benutzung in Anspruch zu nehmen. Die Verwaltungstätigkeit der Gemeinde im Rahmen einer solchen Aufgabe richtet sich also direkt an die Allgemeinheit; dies liegt im Wesen der Sachen im Gemeingebrauch begründet.

5. Die produktiven Unternehmungen sind regelmäßig sog. gewerbliche Betriebe der Gemeinde.

a) An und für sich verfolgt die Gemeinde mit ihren produktiven Unternehmungen Zwecke, wie sie jeder Privatmann mit einer solchen auch erstrebt. Während jedoch für letzteren die Erzielung eines Gewinnes Hauptzweck ist, so ist das Ziel, welches die Gemeinde verfolgt, doch ein anderes: sie betreibt das betr. Gewerbe im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt. Der soziale Endzweck hebt das kommunale Unternehmen über das Niveau eines gewöhnlichen Gewerbes hinaus, weil nicht die Schaffung einer bloß fiskalischen Einnahmequelle das Ziel der betr. Anstalt ist[29]), sondern die Gemeinde beabsichtigt, den durch die Anstalt erzielten Nutzen unter gleichen und möglichst günstigen Bedingungen allen Angehörigen zukommen zu lassen. Wenn ein solches Unternehmen trotzdem einen Gewinn abwirft, so wird deshalb das öffentliche Gebrauchsinteresse nicht von seiner die öffentliche Natur der Anstalt bestimmenden Stellung verdrängt. Gewerbliche Betriebe mit reiner Erwerbsabsicht gehören auch nicht zu den Bestandteilen des Verwaltungsvermögens, sondern zu denjenigen des Finanzvermögens der Gemeinde[30]). Um in jedem Fall unterscheiden zu können, ob es sich um eine öffentliche Anstalt oder um ein bloßes Ge-

---

[27]) Als Beispiele mögen genannt sein: Anschluß an eine Wasser-, Gas- oder Elektrizitätsversorgung, Benützung eines Gemeindekrankenhauses, der Feuerlöscheinrichtungen usw.

[28]) Vgl. über das Kriterium des Allgemeingebrauches und dessen restriktive Auslegung Greuter: a. a. O. S. 29 ff., speziell S. 32/33.

[29]) Im Fall der Bürgergemeinde Zermatt, welche Hôtels besitzt und auf eigene Rechnung betreibt, liegt der Fall einer solchen bloßen fiskalischen Einnahmequelle vor.

[30]) Vgl. Greuter: a. a. O. S. 28.

werbe handle, ist also darauf abzustellen, ob das unmittelbare öffentliche Gebrauchsinteresse, d. h. der öffentliche Zweck für die ganze Unternehmung bestimmend ist oder nicht [31]). Ein nebenhergehender finanzieller Ertrag spielt dabei keine Rolle.

b) Führt eine Gemeinde einen gewerblichen Betrieb durch, so stellt sie sich damit in Konkurrenz zur Privattätigkeit, welche durch einen solchen kommunalen Betrieb auf dem betr. Gebiet gewöhnlich stark eingeschränkt oder vollständig ausgeschaltet wird; in letzterem Fall übt die Gemeinde mit ihrem gewerblichen Unternehmen ein Monopol aus. Nach der herrschenden Ansicht sind solche kommunale Monopole (z. B. Elektrizitätsversorgung usw.) mit dem Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit (Art. 31 B. V.) vereinbar [32]). Derartige Monopole zerfallen in zwei Kategorien: Faktisch gegebene Monopole (z. B. es haben nur die Gemeindeanstalten für Gas-, Wasserversorgung usw. das Recht, Leitungen in die öffentlichen Straßen einzulegen) und Monopole im Rechtssinne, beruhend auf gesetzlicher Zuteilung einer Aufgabe an die Gemeinde unter Ausschluß der privaten Tätigkeit [33]). Um eine Vereinbarkeit dieser Monopole mit Art. 31 B. V. zu ermöglichen, wird in Doktrin [32]) und Praxis [34]) darauf abgestellt, daß eine Gemeinde (wie dies auch für den Staat zutrifft) frei ist, darüber zu entscheiden, ob sie eine derartige im Interesse des Allgemeinwohles liegende Aufgabe übernehmen will, und sie zutreffenden Falls auch monopolartig auszugestalten aus Gründen der öffentlichen Wohlfahrt. Letztere Voraussetzung muß immer vorhanden sein, und zwar aus triftigen Gründen; ein bloßes Interesse am finanziellen Ertrag genügt nicht, um die Ausübung eines Monopoles zu rechtfertigen. Ferner ist notwendige Voraussetzung eine gesetzliche Grundlage nach kantonalem Recht [35]). Die eingangs erwähnten faktischen Monopole sind nach Fleiner: „Reflexwirkungen einer von dem betr. Betriebe juristisch unabhängigen Anordnung“ [36]). Wenn auch die Monopolberechtigung der Gemeinde auf Grund der genannten, streng zu beachtenden Voraussetzungen einschränkend auszulegen ist, wie dies Burckhardt tut [37]), so darf auf der andern Seite diese Entwicklung auch nicht unnötig gehemmt werden. Der öffentliche Aufgabenkreis der Gemeinde baut sich immer weiter aus, der öffentlichen Sachen i. e. S., speziell des Verwaltungsvermögens, sind immer mehr, welche die Gemeinde zur Übernahme der damit verbundenen Aufgaben veranlassen. In dieser Richtung muß sich die Gemeinde fortentwickeln und darf dies auch tun, ohne die Handels- und Gewerbefreiheit zu verletzen, sofern nur immer Gründe des öffentlichen Wohles maßgebend für die Ausdehnung der Monopolbetriebe der Gemeinde sind.

[31]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 302; vgl. auch dessen Ausführungen über die öffentlichrechtliche Natur der Gemeindeanstalten S. 303 ff., speziell der gewerblichen Unternehmungen S. 312/13.
[32]) Vgl. Burckhardt: a. a. O. S. 253, 256 ff., 315.
[33]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 318 ff.
[34]) Vgl. B. G. E. 38, I/No. 10: 41, I/249 ff., 356 ff., 376 ff.; 42, I/182 ff.; Entscheid vom 15. Juni 1921 in Sachen Stutz/Elektrizitätswerk Küsnacht; Entscheide des B. R. in B'blatt 1912, Bb. V, S. 38 ff., 1915, Bd. I, S. 17 ff.
[35]) Vgl. z. B. Art. 81 St. V. von Bern.
[36]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 318/19.
[37]) Vgl. Burckhardt: a. a. O. S. 256 ff.

6. Die Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt sind eng verknüpft mit der Autonomie im eigentlichen Sinn, d. h. der Selbstgesetzgebung einerseits und der Selbstverwaltung der durch die erstere erfaßten Gebiete der Gemeindeverwaltungstätigkeit andererseits [38]).

Ausnahmen sind jedoch möglich und auch tatsächlich vorhanden, und zwar da, wo in der Gesetzgebung eines Kantones sozialpolitische Aufgaben den Gemeinden seitens des Staates zur Pflicht gemacht werden. Also ist zur Ausscheidung auch hier maßgebend das weiter oben aufgestellte Unterscheidungsmerkmal von Recht und Pflicht der Gemeinde zur Durchführung irgendwelcher Aufgaben. Derartige Verpflichtungen kommen aber nur für vereinzelte Gebiete der Gemeindetätigkeit im Dienst der öffentlichen Wohlfahrt vor; ihr Bestehen ist immer nach der einschlägigen kantonalen Gesetzgebung zu prüfen [39]). Als Hauptbeispiel ist zu nennen die in allen Kantonen außer Baselstadt vorhandene Pflicht der Gemeinde zu Bau und Unterhalt der Gemeindestraßen und -wege; die Pflicht besteht hier darin, die genannten Objekte als Sachen im Gemeingebrauch den staatlichen Vorschriften entsprechend herzurichten. Soweit hat die Gemeinde kein freies Entscheidungsrecht; der Staat als ursprünglicher Hoheitsträger über die Straßen begibt sich eines Teiles seines Herrschaftsrechtes zu Gunsten der Gemeinden [40]) und überträgt damit die entsprechende Aufgabe auch an diese. Geht die Gemeinde über den Rahmen der staatlichen Verpflichtung hinaus (z. B. Pflasterung, Asphaltierung der Straßen, Aufstellung besonderer Benutzungsvorschriften usw.), so handelt sie damit wieder kraft autonomen Entscheidungsrechtes.

Vielleicht kann eine allgemeine Scheidung der sozialpolitischen Aufgaben nach folgendem Gesichtspunkt getroffen werden: Herrschen Staat und Gemeinde als Hoheitsträger über die der betr. Verwaltungsaufgabe zu Grunde liegenden Objekte (Sachen im Gemeingebrauch, namentlich die Straßen, kommen dabei in erster Linie in Frage; doch ist dies auch bei Sachen des Verwaltungsvermögens in vereinzelten Fällen denkbar), so bleibt der Gemeinde der von ihr im Umfang der ihr überlassenen Herrschaftsgewalt auf Grund der betr. öffentlichen Sache ausgeübte Aufgabe als seitens des Staates delegierte Aufgabe überlassen, wobei es der Gemeinde kraft ihrer Herrschaftsgewalt frei steht, in autonomer Weise in der Ausübung der Aufgabe weiter zu gehen, als sie von Staates wegen verpflichtet ist. Hier kann demzufolge eine Unterscheidung auch nach obligatorischen und fakultativen Aufgaben getroffen werden [41]).

Ähnliche Verhältnisse können z. B. auch bezüglich der öffentlichen Gewässer gegeben sein; allerdings ist hier die Bedeutung der Gemeinde als Hoheitsträger eine geringe (viel geringer als bei den Straßen) neben

---

[38]) Vgl. z. B. bern. Gde.-Ges. Art. 2 Ziff. 3: „Die Durchführung von Aufgaben, welche die Gemeinde im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt durch ihre Reglemente oder Beschlüsse in den Bereich ihrer Wirksamkeit zieht" wird hier u. a. als Sache der Gemeinde erklärt.

[39]) Dabei dürfen allgemein gehaltene Bestimmungen, wie „Sache der Gemeinden ist", „den Gemeinden steht zu", „die Gemeinden sorgen für" nicht schon als staatliche Verpflichtungen angesehen werden.

[40]) Vgl. Greuter: a. a. O. S. 39, dessen Ausführungen nicht nur für zürcherische Verhältnisse, sondern auch allgemeine Bedeutung haben.

[41]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 106.

derjenigen des Kantons und des Bundes. Hauptsache ist hier die in den meisten Kantonen regelmäßig auch auf die Gemeinden in verschiedenem Umfang ausgedehnte Unterhaltungspflicht[42]).

VI. Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung.

Die ausschließlich staatliche Natur dieser Aufgaben schließt trotz Verwaltung durch die Gemeinde oder wenigstens im Rahmen der Gemeindeverwaltung von vornherein die Annahme einer Betätigung der Gemeinde im Rahmen des originären Wirkungskreises aus. Bei den Aufgaben der allgemeinen Staatsverwaltung kann es sich also höchstens um delegierte Aufgaben, vielmehr aber noch um Durchführung staatlicher Aufträge oder um Mitwirkung staatlicher Organe in der Gemeindeverwaltung handeln. Ihrer Art nach charakterisieren sich alle diese Tätigkeiten als solche rein administrativer Natur oder aber als solche der Rechtspflege.

Maßgebende Kriterien zur Einteilung in die drei genannten Kategorien müssen dabei sein: die Natur der betr. Verwaltungsfunktion, welche zum voraus bereits oben als staatliche festgelegt worden ist; ferner die Bestellung der ausübenden Organe bezw. Beamten durch Staat oder Gemeinde, die Tragung der Kosten durch den einen oder den andern der beiden Verwaltungsorganismen[43]); in letzter Linie bietet ein Unterscheidungsmerkmal die Haftung von Gemeinde bezw. Staat für Verfehlungen der mit der Ausübung betrauten Organe (vgl. auch Z. G. B. Art. 42, 427)[44]).

1. Das Zivilstandswesen ist in einer Anzahl von Kantonen auf den Gemeinden basiert, so in Zürich, Luzern, Schwyz, beiden Unterwalden, Zug, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Aargau, Thurgau, Tessin. Wahl und Besoldung des Zivilstandsbeamten sind gemäß den kantonalen E. G. zum Z. G. B. Sache der Gemeinde in den meisten der genannten Kantone, wobei Schwyz, Zug und Obwalden noch ausdrücklich die Gemeinden in Anwendung von Art. 42 bezw. 427 Z. G. B. haftbar erklären für durch die Zivilstandsbeamten verursachten Schaden, entweder vor dem Kanton (Zug, Schwyz) oder in Form eines Regreßrechtes desselben gegen die Gemeinde (Obwalden). In allen diesen Kantonen ist das Zivilstandswesen in anbetracht der getroffenen Ordnung (Bestellung des Organs durch die Gemeinde, Tragung der Kosten und Haftpflicht seitens derselben) als delegierte Aufgabe der Gemeinde zu behandeln. — Anders aber in Nidwalden: Zivilstandskreis ist hier die Armengemeinde, die Wahl des Zivilstandsbeamten erfolgt aber durch den Staat, d. h. durch den Landrat. Staatliche Funktion, staatlich bestelltes Organ, beides zusammen ergibt die Mitwirkung eines staatlichen Organes in der Gemeindeverwaltung, wobei die Gemeinde lediglich als Basis, als territoriale Abgrenzung dient.

---

[42]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. 2, S. 151/52.
[43]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 111.
[44]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 113, Anm. 34 a, S. 114.

2. Aufgaben der Gemeinde in der Justizverwaltung:

a) Gerichtliche Funktionen: In einer Reihe von Kantonen werden die Gemeinden in die Gerichtsorganisation einbezogen, und es werden im Rahmen ihrer Verwaltung gerichtliche Funktionen bestimmten Organen übertragen, welche äußerlich zur Gemeindeorganisation gehören. Es betrifft dies die „Friedensrichter“ [45]) und die „Vermittler“ [46]). Sowohl die eine wie die andere der beiden Beamtenkategorien hat als Hauptobliegenheit in den meisten der genannten Kantone die Durchführung des Sühneversuches in Zivilstreitigkeiten zu besorgen: daneben besitzen sowohl Vermittler als Friedensrichter eine Abspruchkompetenz in Bagatellsachen mit regelmäßig sehr nieder limitiertem Streitwert [47]). Diese „Gemeindebeamten“ werden von der Gemeinde bestellt; trotzdem sind sie aber im Grunde Organe der staatlichen Verwaltung, denn die Durchführung der betr. Aufgabe ist nicht der Gemeinde zur Selbstverwaltung delegiert, sondern direkt den betr. Gemeindebeamten übertragen, wodurch diese der Dienstgewalt des Staates unterworfen werden. Der Staat kann solche Beamte in ihren Funktionen suspendieren, ohne daß damit die Gemeindeautonomie betroffen würde, weil sie eben staatliche Organe sind trotz der Bestellung durch die Gemeinde. Aus diesen Gründen bedeutet die Durchführung gerichtlicher Funktionen durch solche Organe eine Mitwirkung staatlicher Organe in der Gemeindeverwaltung. — Nicht nur die Zivilgerichtsbarkeit, sondern auch die Strafgerichtsbarkeit wird in ihren untersten Ausläufern in einigen wenigen Kantonen auf die Gemeindeverwaltung basiert. In Baselland z. B. ist der Gemeinderat zuständig als urteilende Behörde über Frevelsachen, Ortspolizeiübertretungen, Schulversäumnisse, Steuerdefraudationen, eigentliche Polizeiübertretungen und Ehrbeleidigungsklagen. Also neben Strafkompetenzen, wie sie regelmäßig mit der Ortspolizei zusammenhängen, kommt ihm die Beurteilung gewisser Fälle der eigentlichen niedern Strafgerichtsbarkeit zu; gegen seine Urteile kann an die staatlichen Gerichtsbehörden appelliert werden. In Wallis bildet der Gemeinderat oder eine aus seiner Mitte bestellte Kommission das sog. „Tribunal de police“, zuständig für die Beurteilung von geringfügigen Vergehen und Frevelsachen, welche „sans forme de procès“ zu beurteilen sind [48]). In Zug bestehen besondere Gemeindepolizeiämter für die Beurteilung von geringfügigen Polizeiübertretungen, gegen deren Bußenentscheid der Rekurs an den Einwohnerrat und weiter an den Regierungsrat gegeben ist [49]). Auch hier handelt es sich um von der Gemeinde bestellte Organe, ja sogar um Organe, welche im übrigen Kreis ihrer Funktionen wirklich Gemeindeorgane im vollen Sinne des Wortes sind. Soweit sie sich aber mit der Ausübung solcher Angelegenheiten der allgemeinen Staatsverwaltung, wie hier der Strafjustiz befassen, werden sie Glieder der staatlichen Behördenorganisation. Im Rahmen der staatlichen Aufgabe untersteht ihre Tätigkeit auch nicht mehr eigentlich der allgemeinen staatlichen Aufsicht über die Gemeinde als

---

[45]) Z. B. in Zürich, beiden Unterwalden, Zug, Solothurn, Schaffhausen und Wallis.
[46]) Z. B. in Uri, Schwyz, Glarus, beiden Appenzell, St. Gallen.
[47]) Vgl. Brodtbeck: Schweiz. Rechtslexikon Bd. II.
[48]) Vgl. Brodtbeck: Schweiz. Rechtslexikon Bd. II, S. 237/38.
[49]) Vgl. Brodtbeck: a. a. O. S. 258.

Selbstverwaltungskörper, sondern der staatlichen Dienstgewalt, die vom Staate direkt gegenüber diesen behördlichen Organen ausgeübt wird[50]). Weil aber diese Organe grundsätzlich Gemeindeorgane, nicht nur zur Verwaltung ausschließlich staatlicher Angelegenheiten im Rahmen der Gemeindeverwaltung bestellte Organe sind wie die Friedensrichter und Vermittler, so muß hier eher vielleicht die Durchführung eines staatlichen Auftrages statt der Mitwirkung staatlicher Organe in der Gemeindeverwaltung angenommen werden[51]).

b) Gerichtspolizeiliche Funktionen: Die Ausübung gerichtspolizeilicher Funktionen, wo sie überhaupt im Rahmen der Gemeindeverwaltung auftritt, bildet in diesem Falle dann einen besondern Zweig der Ortspolizei[52]). Liegt die Aufgabe einem eigentlichen Gemeindeorgan, wie z. B. dem Gemeindeammann (Mitglied des Gemeinderates) in Luzern[53]), dem Einwohnergemeinderatspräsidenten in Bern gemäß den Bestimmungen des Strafverfahrens ob[54]), so haben wir ein analoges Verhältnis vor uns wie bei der Verwaltung der niedern Strafgerichtsbarkeit durch Gemeindeorgane. Bestehen aber für die Durchführung gerichtspolizeilicher Funktionen besondere Beamtungen, wie der Gemeindeammann in Zürich (er ist zugleich auch Betreibungsbeamter), so ist derselbe wie ein Friedensrichter oder Vermittler im Grunde ein staatliches Organ, welches in der Gemeindeverwaltung mitwirkt[55]).

3. Die gemeindeweise Verwaltung des Betreibungswesens kommt in einer ganzen Reihe von Kantonen, hauptsächlich in der Zentral- und Ostschweiz vor. Regelmäßig enthalten die E. G. zum Sch. K. G. der betr. Kantone die Bestimmung, daß die politischen Gemeinden die Betreibungskreise (nie die Konkurskreise) bilden[56]). Selbstverständlich handelt es sich bei dem durch die Gemeinde bestellten Betreibungsbeamten in allen Kantonen um ein staatliches Organ, denn die Gemeinde kommt nie für dessen Besoldung auf. In der Regel sind diese „Gemeinde"-Betreibungsbeamten auf die Gebühren angewiesen, nur in wenigen Kantonen werden sie (vom Staat!) fix besoldet. Die gemeindeweise Verwaltung des Betreibungswesens bedeutet also nichts anderes als die Mitwirkung staatlicher Organe in der Gemeindeverwaltung.

§ 5. Die Bürgergemeinde.

I. Allgemeines.

Neben der politischen Gemeinde ist die Bürgergemeinde die wichtigste Gemeindeart, weil sie von sämtlichen übrigen Gemeindeverbänden am häufigsten ein Glied der Gemeindeorganisation der Kantone bildet.

[50]) Vgl. Fleiner: a. a. O. S. 114.
[51]) Vgl. z. B. auch Verordnung über das Verfahren in Administrativ-Rechtsstreitigkeiten von Schwyz von 7. Oktober 1858, spez. Art. 5 ff.; Auf Grund der Abänderung vom 13. Juli 1876 sind die Gemeinderäte erst instanzliche Administrativ-Prozessbehörden.
[52]) Vgl. S. 55/56 d. Abhdg.
[53]) Vgl. Org. Ges. § 201.
[54]) Vgl. S. 55/56 d. Abhdg.
[55]) Vgl. Gde. Ges. von Zürich §§ 148 ff.
[56]) Vgl. Brand und Wasem: a, a. O. S. 1 ff.

Wenn sie auch nicht gerade im Absterben begriffen ist, wie Schollenberger[1]) glaubt, so ist doch ihre Bedeutung im Vergleich zu derjenigen der politischen Gemeinde im Schwinden begriffen. Die Bürgergemeinde ist von ihrer Stellung als alleinige Gemeinde zu Anfang des 19. Jahrhunderts herabgesunken, nachdem sie in der Helvetik die erste Erschütterung erlitten hatte. In der gleichen Zeit ist die politische Gemeinde in raschem Aufstieg an ihre Stelle getreten. Es lag in der Natur und in der Begrenzung des persönlichen Bestandes der Bürgergemeinde begründet, daß sie den neuen Anforderungen der Zeit nicht mehr genügen konnte; es fehlte ihr die Anpassungsfähigkeit, vielfach war aber auch der Mangel eines Willens hierzu und das engherzige Festhalten bisher genossener Vorteile in den Bürgergemeinden schuld daran, daß ihre Entwicklung stillstand, in Erstarrung und Rückschritt ausartete oder sogar zur Auflösung führte. Weil aber die Bürgergemeinde schon sehr lange besteht und ihren Mitgliedern namhafte materielle Vorteile noch heute bietet, hat sie ein großes Beharrungsvermögen zu weiterem Fortbestehen. Nachdem nun die Gesetzgebung sich damit einmal abgefunden hatte, erhielt die Bürgergemeinde überall ihre Stellung und ihre Bedeutung in der kommunalen Verwaltungsorganisation fest umschrieben. Die Bürgergemeinde hat auch eine Hauptstütze in den schon früher erwähnten, dem schweiz. Recht eigentümlichen Zusammenhang der verschiedenen Bürgerrechte. Solange dieser Grundsatz besteht, wonach das Gemeindebürgerrecht die maßgebende Grundlage bildet, und solange die Bürgergemeinde das Recht der Bürgerrechtserteilung hat (wird ihr dieses genommen, so ist ihr natürlich die Hauptvoraussetzung zu weiterem Fortbestehen als Gemeinde entzogen), wird sie selber nicht sobald verschwinden, wie auch die ihr zukommende Bürgerrechtserteilung noch lange fortbestehen wird. Mit dem Bürgerrecht in den Bürgergemeinden sind in der Regel nicht zu verachtende materielle Vorteile verbunden, wie Nutzungsanteile und Genuß der bürgerlichen Gemeindeanstalten (Spitäler, Asyle, Waisenhäuser, Stipendien, Unterstützungen usw.), welche einerseits die bisherigen Inhaber sich nicht nehmen oder beschränken lassen wollen; andererseits finden sich gerade aus diesen Gründen für die Bürgerrechte der Bürgergemeinden immer noch zahlreiche Bewerber trotz der oft nicht geringen Einkaufsgelder.

Die Frage nach der weitern Existenzberechtigung der Bürgergemeinde wurde bereits weiter oben berührt[2]) und sie ist allgemein dahin zu beantworten, daß jedenfalls da, wo die Bürgergemeinde zur reinen Nutzungskorporation herabgesunken ist, die keine andere Aufgabe hat, als ihr Vermögen zu verwalten, deren gesamte öffentlichrechtliche Bedeutung bloß noch in der Erteilung des Bürgerrechtes besteht, mit der Zeit die Aufhebung dieses Verbandes am Platze ist, vornehmlich weil die am jeweiligen Orte nur einer beschränkten Anzahl von Personen, welche meist nicht einmal ortsansässig zu sein brauchen, im Verhältnis zu den andern Einwohnern, die daran nicht teilhaben, im Übermaß zukommenden Er-

[1]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. I, S. 324.
[2]) Vgl. S. 28.

trägnisse des Vermögens für die Allgemeinheit nutzbringender und zweckmäßiger angewendet werden könnten. Wohl aus denselben Gründen verbieten die Verfassungen verschiedener Kantone ausdrücklich die Neubildung von Bürgergemeinden, welche Bestimmungen heute als überholt erscheinen, denn auch ohne solche Vorschriften würden derartige Neubildungen wohl kaum mehr möglich sein. —

Notwendige Grundlagen der Gemeinde im allgemeinen sind die beiden in § 2 II genannten materiellen Substrate: Gemeindegebiet und Gemeindebevölkerung. Um letzteres vorauszunehmen, so ist es natürlich gegeben in der Bürgerschaft. Was das erstere anbelangt, so ist die Frage, ob die Bürgergemeinde wirklich ein Gemeindegebiet habe, nicht ganz einfach zu beantworten: Die politische Gemeinde, welche allein ein eigentliches Gemeindegebiet zur Grundlage hat, entwickelte sich aus der Bürgergemeinde heraus, oder vielleicht noch genauer, beide Gemeinden sind aus dem ursprünglichen Gemeindeverband, dessen Anfänge um Jahrhunderte zurückliegen, heraus entstanden, die politische Gemeinde als dasjenige Gemeinwesen, das sich bis auf den heutigen Tag weiterbildete, während die Bürgergemeinde in ihrer Entwicklung stehen blieb und von ihrem Platz durch die politische Gemeinde verdrängt wurde. Damit ist ein Zusammenhang zwischen den beiden Gemeinden gegeben, der namentlich territorial von Bedeutung ist. Auf dem Gebiet des alten Gemeindeverbandes basierte die Bürgergemeinde und auf demselben Gebiet trat dann die politische Gemeinde an ihre Stelle und wurde schließlich überall zur politischen Einteilung des Kantonsgebietes. Auf dem gleichen Gebiet blieb aber die alte Bürgergemeinde in ihrer als Gemeinde stark verminderten Bedeutung bestehen, und so darf man denn sagen, daß die heutige Bürgergemeinde in der Regel das Territorium einer politischen Gemeinde oder eines Teiles davon in dem Falle, wo die politische Gemeinde bei ihrer Entstehung mehrere kleine Bürgergemeinden in sich zusammenschloß, umfaßt. Auf diese Weise wird das Gebiet der Bürgergemeinde eigentlich nur durch das Herkommen bestimmt, denn eine tatsächliche Bestimmung (z. B. in der Form der Vermarchung) des Bürgergemeindegebietes ist nirgends vorhanden und hat eigentlich keinen Zweck, da das Gebiet im Grunde für die Bürgergemeinde bezw. deren Tätigkeit gar keine Bedeutung mehr hat. Damit geht jedoch im Grund ein Merkmal der Gemeinde im allgemeinen verloren: die Gebietshoheit. Aber in anbetracht der besondern durch die historische Entwicklung geschaffenen Verhältnisse der Bürgergemeinde, deren Tätigkeit (Nutzungsverteilung, Bürgeraufnahme und Armenpflege usw.) nicht an das Gebiet gebunden ist, im Gegenteil meistens ausdrücklich auch auf die außerhalb der Gemeinde, doch in der Regel im Kanton wohnenden Gemeindebürger ausgedehnt wird, kann dieses Merkmal für die Bürgergemeinde fallen gelassen werden, ohne daß dadurch notwendig die Nichtanerkennung als eigentlicher Gemeindeverband bedingt wäre. Überdies ist der Bürgergemeinde die tatsächliche Ausübung einer gewissen Hoheit (imperium) über ihre Bürger nicht abzusprechen — und das ist letzten Endes das Wesentliche in dieser Frage —, diese Hoheit wird aber nicht auf einem für die Bürgergemeinde speziell geographisch umgrenzten Gebiet ausgeübt.

Was die übrigen die Eigenschaft als Selbstverwaltungskörper bestimmenden Merkmale anbelangt, so sind sie regelmäßig bei der Bürgergemeinde vorhanden. Fehlt eines derselben — z. B. es wird in Verfassung oder Gesetz die Verwaltung einheitlich für den ganzen Kanton mit derjenigen der politischen Gemeinde vereinigt wie z. B. im Kanton Zürich —, so kann selbstverständlich von einer selbständigen, d. h. autonomen Bürgergemeinde, die allein den Namen „Gemeinde" verdienen würde, nicht gesprochen werden. — Die Bürgergemeinde ist die zur Erfüllung öffentlichrechtlicher Zwecke organisierte Bürgerschaft. Dieser öffentlichrechtliche Zweck als Merkmal im Sinne von § 2 III, Ziff. 5 dieser Abhandlung gibt zu besonderer Betrachtung Anlaß. Man kann sagen, daß darin die schwächste Seite der Bürgergemeinde liegt, daß ihre Berechtigung zu weiterem Bestand in dieser Hinsicht am ersten in Frage gestellt wird. Wie bereits in § 1 VII dieser Abhandlung angedeutet wurde, ist die Bedeutung der Bürgergemeinde heute auf öffentlichrechtlichem Gebiet nicht mehr sonderlich groß. Die Bürgergemeinde ist in erster Linie Nutzungskorporation mit der für sie besonders wichtigen Verwaltung des eigenen Vermögens. Öffentlichrechtliche Aufgaben hat sie verhältnismäßig wenig zu besorgen, abgesehen von der Erteilung des Bürgerrechtes; diese Befugnis stellt jedoch mit ihrer an und für sich wichtigen öffentlichrechtlichen Bedeutung im Vergleich mit andern Zweigen der kommunalen Verwaltung keine eigentlich produktive Tätigkeit im Dienste der Allgemeinheit dar wie z. B. die Armenpflege, Sorge für den öffentlichen Unterricht, Ortspolizei usw. Ihre Wichtigkeit hat sie infolge der Eigenschaft des Gemeindebürgerrechtes als Grundlage des Kantons- und Schweizerbürgerrechtes bewahrt. Am häufigsten ist als öffentlichrechtlicher Zweck im soeben dargelegten Sinne der Bürgergemeinde noch die Armenpflege zugeteilt, indem diese in der Mehrzahl der Kantone auf dem Heimatprinzip beruht, so daß in der Regel in denjenigen Kantonen, welche eine eigentliche Bürgergemeinde haben, diese die Armenpflege besorgt, aber eben regelmäßig nur bezüglich der Gemeindebürger (Bern, Solothurn, Schaffhausen und andere Kantone) und vielfach auch nur dann, wenn diese im Kanton selber wohnen. Die dadurch gezeitigten Übelstände in der interkantonalen Armenpflege werden nun für die Kantone, welche dem Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung vom Jahre 1916 beigetreten sind, behoben; das bisher streng durchgeführte Heimatprinzip erfährt eine gewisse Einschränkung, indem entsprechend dem Hauptgrundsatz des Konkordates die Unterstützungsberechtigung nach zweijährigem Wohnsitz gegenüber dem Wohnkanton eintritt. Immerhin bleibt der Heimatkanton ja mit unterstützungspflichtig gemäß Art. 5 und die daherige Kostenverteilung zwischen Staat und Gemeinden zu regeln ist Sache der innern kantonalen Gesetzgebung, wie dies auch für die Kostenverteilung im Wohnkanton der Fall ist. Natürlich werden dabei in den Kantonen mit bürgerlicher Armenpflege wiederum die Bürgergemeinden zur Kostentragung herangezogen. — Im Kanton Bern, wo seit 1857 bereits das örtliche Prinzip herrscht, infolgedessen die bürgerliche Armenpflege nur ausnahmsweise vorkommt (es betrifft etwa 60 Burgergemeinden und burgerliche Korporationen), haben die Armengüter der Burgergemeinden, welche keine eigene Armenpflege mehr

führen, Beiträge zu diesem Zweck an die Armenpflege der Einwohnergemeinde zu entrichten. Überhaupt ist es in der Gesetzgebung der Kantone ein häufig wiederkehrender Grundsatz, daß die Güter der Bürgergemeinden zu Beiträgen an verschiedene Zweige der kommunalen Verwaltungstätigkeit verpflichtet werden, hauptsächlich an die Armenpflege, etwa auch an die Schulpflege u. a. m. Auf diese Weise haben natürlich die Bürgergemeinden, auch wenn ihnen selbst keine dieser Aufgaben zur vollständigen oder teilweisen Verwaltung überlassen ist, doch eine gewisse öffentlichrechtliche Zweckbestimmung, die allerdings in dieser Form der bloßen finanziellen Mithilfe das bescheidenste Maß solcher Zweckbestimmung darstellt.

In einzelnen Kantonen wird in Verbindung mit der Armenpflege auch das Vormundschaftswesen in bezug auf die Gemeindebürger den Bürgergemeinden übertragen. So in Bern, Obwalden, Zug, Solothurn.

Auf andere Zweige der lokalen Verwaltung erstreckt sich der Wirkungskreis der Bürgergemeinde in der Regel nicht. Immerhin ist es möglich, daß in ganz vereinzelten Fällen der Bürgergemeinde noch besondere Aufgaben zugewiesen sind, wie z. B. in Obwalden die Aufsicht über die Kapellen-, Spend- und ähnlichen Verwaltungen, die Wahl der Kapellenvögte (Verwalter), also eine Obliegenheit auf kirchlichem Gebiet, ferner die Beitragsleistungen der Tagwengemeinden in Glarus an Orts- und Schulgemeinde[3]), die Pflicht der Bürgerschaften in Wallis zur Lieferung des Bauholzes für alle öffentlichen Bauten: öffentliches Gebäude, Brücken, Dämme, Brunnen, Wasserleitungen usw.[4]). Regelmäßig kommt der Bürgergemeinde die Befugnis, Steuern zu erheben, nicht oder nur unter gewissen Voraussetzungen zu als natürliche Folge ihres in der Regel im Verhältnis zu den politischen Gemeinden ansehnlichen Vermögensbestandes. Wo der Bürgergemeinde öffentlichrechtliche Aufgaben überbunden sind, hat sie mit den Erträgnissen ihrer Güter dafür aufzukommen. Reichen diese zur Erfüllung der damit zu verfolgenden Zwecke nicht aus, so gestatten die Kantone Obwalden, Zug, Solothurn, Baselland, Schaffhausen und Aargau ihren Bürgergemeinden Steuern zu erheben. Ausdrücklich wird dieses Recht regelmäßig aber an die Bedingung geknüpft, daß die Erträgnisse der Bürgergemeindegüter voll benützt, d. h. keine Nutzungen an die Bürger verteilt werden. Letzteres schließt die Steuererhebung aus naheliegenden Gründen aus. Eine gegenteilige Ordnung hat der Kanton Bern getroffen: Er gestattet in keinem Fall eine Besteuerung durch die Bürgergemeinde und geht sogar noch weiter, indem in denjenigen Gemeinden, welche ihre Armenpflege nicht mehr aus eigenen Mitteln zu bestreiten imstande sind, diese notwendig an die Einwohnergemeinde abgetreten werden muß, unter Aufrechterhaltung einer Beitragspflicht der Bürgergemeinde.

II. Die Bürgergemeinde einzelner Kantone.

Die Bürgergemeinden einzelner Kantone wecken noch ganz besonderes Interesse: der Reihe nach handelt es sich einmal um die Burger-

[3]) Vgl. § 10 V lit. c dieser Abhdlg.
[4]) Vgl. Loi sur le régime communal vom 2. Juni 1851 Art. 9 ff.

gemeinde im Kanton Bern und die Bürgergemeinde in Baselstadt. Ihre Stellung im Gemeindewesen, besonders auch der Umfang ihres Wirkungskreises, gelangen in anderem Zusammenhang zu näherer Betrachtung[5]).

Weniger ihrer Wichtigkeit, sondern ihrer Eigenart wegen, sind die Bürgergemeinden folgender Kantone noch näher zu behandeln:

a) Die Tagwengemeinde im Kanton Glarus. Hier ist die historische Entwicklung von besonderer Bedeutung. Ursprünglich bildet der heutige Kanton Glarus eine einzige große Markgenossenschaft, ähnlich den andern Landschaftsverbänden des schweiz. Gebirgslandes. Das ganze Gebiet steht unter der Grundherrschaft des Frauenstiftes Säckingen. Die Entstehung kleinerer Unterabteilungen, d. h. von Gemeinwesen, entsprechend ungefähr dem Umfang der heutigen Gemeinden, ist hier auf eine Ursache zurückzuführen, wie sie auch an andern Orten sicherlich zur Bildung von Gemeinden geführt haben mag, in Glarus aber dem ganzen Gemeindewesen eine so nachdrückliche Prägung verleiht, sodaß davon noch heute zum Teil wenigstens die Einteilung des Kantonsgebietes in Gemeinden herrührt, sich die betreffenden Gemeinwesen bis heute erhalten haben und noch den gleichen Namen wie damals tragen. Neben dem Gemeinbesitz mit dem damit verbundenen Nutzungsrecht ist es die Frondienstpflicht, welche die Bildung von Dorfgenossenschaften hauptsächlich fördert. Jeder Markgenosse muß Frondienste leisten bei gemeinsamen Werken aller Art; die Anzahl der zu leistenden Tagewerke bestimmt sich nach dem örtlichen Bedürfnis. Ein solcher Arbeitstag heißt „Tag-wann" (später Tagwen) und bezeichnet die Arbeit eines Mannes in der „Gewanne" (gemeinsamen Feldflur) während eines Tages. Aus diesem Zusammenhang mit dem gemeinsamen Ackerland ergibt sich eine örtliche Beschränkung der Frondienstpflicht auf die Umgebung des Wohnsitzes des Dienstpflichtigen. Die im gleichen Gewanne arbeitenden Leute erhalten die Bezeichnung „Tagwenleute". Mit der Zeit schließen sich diese auf Grundlage desjenigen Gemeinlandes, das sie aus örtlichen und praktischen Gründen von jeher bearbeitet haben, zu örtlichen Gemeinschaften zusammen und legen damit die Grundlage zu den noch heute bestehenden Tagwengemeinden. Die Bezeichnung „Tagwen" für diese Gemeinden kommt zur Verwendung, sobald sich die örtlichen Gemeinschaften das Eigentum an ihrem Gemeinland endgültig erwerben oder zur Verwaltung seitens der Grundherrschaft als Verwaltungskreise benützt werden. Bereits im Mittelalter haben die Tagwen eine gewisse Autonomie inne, ähnlich den Dorfgemeinden anderer Landesgegenden.

Das Bürgerrecht im Tagwen macht eine gleiche Wandlung durch wie anderwärts auch, nämlich vom ursprünglich auf Grundbesitz begründeten Genossenrecht zum persönlichen Bürgerrecht, steht aber immer in engem Zusammenhang mit dem Landrecht. Für die Tagwen bedeutet dieser Vorgang die Umwandlung von der ursprünglichen Wirtschaftsgenossenschaft zum Gemeindeverband öffentlichrechtlicher Natur; die dahinzielende Wirkung der Armenpflege macht sich auch hier geltend. Der Tagwen

[5]) Vgl. betr. Bern oben S. 28 u. 74, § 10, III lit. a; betr. Baselstadt § 10, I lit. b.

bildet sich zur Bürgergemeinde aus, die er noch heute ist. Selbstverständlich hat er dabei seine ursprüngliche Bedeutung als Frondienstverband verloren. Seine Verwaltungstätigkeit bewegt sich heute im Rahmen eines Wirkungskreises, wie er im allgemeinen den Bürgergemeinden anderer Kantone auch zukommt [6]).

b) In den Kantonen Luzern und Aargau wird für die Bürgergemeinde die Bezeichnung „Ortsbürgergemeinde", in St. Gallen „Ortsgemeinde" gebraucht. Andere erwähnenswerte Besonderheiten bezüglich dieser Bürgergemeinden sind nicht zu nennen.

c) Die Tessiner Bürgergemeinde (Patriziato) [7]). Schollenberger [8]) reiht die tessinischen Patriziate unter die öffentlichrechtlichen Korporationen ein, zählt sie also nicht zu den Gemeinden. Dies ist nur insofern richtig, als die Patriziate zweifellos juristische Personen des öffentlichen Rechtes sind; aber ein wichtiges Kriterium, welches für ihre Bedeutung als eigentlicher Gemeindeverband damit außer acht gelassen wird, ist die Befugnis zur Erteilung des Patriziates = Gemeindebürgerrechtes, welches gemäß Art. 17 der St. V. vom 23. Juni 1830 noch immer die Grundlage des tessinischen Staatsbürgerrechtes bildet. Keine öffentlichrechtlichen Korporationen anderer Kantone, wie z. B. die Korporationsgemeinden in Luzern und Zug, die örtlichen Korporationen in St. Gallen usw. sind dieses Rechtes teilhaftig und es besteht deshalb ein großer Unterschied in der öffentlichrechtlichen Bedeutung zwischen letzteren und dem tessinischen Patriziato, wenn dieser im übrigen auch fast vollständig den Charakter einer bloßen Nutzungskorporation hat. Man kann ohne Bedenken sagen, daß eine bernische Bürgergemeinde, die keine eigene Armenpflege und infolgedessen noch weniger Vormundschaftspflege ausübt (abgesehen von ihrer Beitragspflicht für erstern Zweck an die Einwohnergemeinde), oder eine thurgauische Bürgergemeinde und der tessinische Patriziato ungefähr auf derselben Stufe stehen. Den erstern beiden wird niemand den Charakter als eigentliche Gemeinden absprechen wollen, warum sollte dies bei letzteren geschehen? Es wäre auch die Möglichkeit vorhanden, daß der Patriziato zur politischen Gemeinde im gleichen Verhältnis steht, wie die zürcherische Bürgergemeinde (als Gemeinde von Verfassung und Gemeindegesetz nicht anerkannt und infolgedessen auch gar nicht genannt) zur politischen Gemeinde Zürichs [9]). Dieser Annahme steht entgegen: 1. Der Wortlaut des zitierten Art. 17 der tessinischen St. V.: „Un estero che voglia conseguire la cittadinanza cantonale deve: a. avere acquistato il patriziato . . ." usw. 2. Sache der „Assemblea patriziale" ist es, über die Aufnahme neuer Bürger zu entscheiden [10]). 3. Ferner wird der Fortbestand der Patriziate

[6]) Vgl. über die heutigen Tagwengemeinden, speziell deren Wirkungskreis § 10 V lit. c unter Tagwen- und Armengemeinde und § 4, IV d. Abhdlg. über die historische Entwicklung der glarnerischen Tagwen Stüssi, Rudolf: a. a. O., u. a. speziell S. 5 ff., 24, 58 ff., 61 ff., 86, 132 ff.

[7]) Vgl. über die Geschichte der tessinischen Patriziate die auf S. 1 citierte Abhandlg. von Martignoni.

[8]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. I, S. 326.

[9]) Vgl. § 10, V lit. a.

[10]) Vgl. Art. 21—27 Legge organica patriziale vom 28. Mai 1857.

in dem Abänderungsdekret zur St. V. vom 10. Nov. 1875 ausdrücklich garantiert. Wenn also zum Erwerb des Kantonsbürgerrechtes der vorhergehende Erwerb des Patriziates, d. h. des Bürgerrechtes in einem Patriziato erfolgen muß, so handelt es sich dabei um den Erwerb eines Bürgerrechtes einer besonderen Gemeinde, die nicht innerhalb der politischen Gemeinde als bloßer öffentlichrechtlicher Personenverband ohne Gemeindecharakter besteht, wie die zürcherische Bürgergemeinde. 4. Auch die Tatsache, daß die Angehörigen einer politischen Gemeinde verschiedenen Patriziaten oder umgekehrt diejenigen eines Patriziates mehreren Gemeinden angehören können, die beiden Gemeindeverbände also territorial gar nicht immer zusammenfallen, beweist ebenfalls die Eigenschaft des Patriziates als eines besondern Gemeindeverbandes, der n e b e n der politischen Gemeinde besteht[11]). Für den Patriziato (den Bürger) ist der Patriziato (die Gemeinde) so gut die Heimatgemeinde wie die Bürgergemeinde eines deutschschweizerischen Kantons für ihren Gemeindebürger. Darin liegt die öffentlichrechtliche Bedeutung der tessinischen Patriziate, welche ihnen den Charakter wirklicher Bürger g e m e i n d e n verleiht.

Im übrigen hat sich der Wirkungskreis der Patriziate allerdings fast ausschließlich auf wirtschaftliche Funktionen beschränkt, was sich erklärt aus seiner Entwicklung aus alten, auf wirtschaftlichen Grundlagen (Allmend usw.) aufgebauten Gemeindeverbänden. Das erwähnte Organisationsgesetz befaßt sich denn auch nur in ausführlicher Weise mit dem wirtschaftlichen Tätigkeitsgebiet der Patriziate, zur Hauptsache bestehend in Verwaltung und Nutzung der Gemeindegüter. Die Garantie des Korporationsvermögens, die Nutzungsrechte und der Verteilungsmodus werden eingehend geregelt[12]). Gemäß dem Zusatzdekret vom 19. September 1894 kann die Nutzung unter Genehmigung des Staatsrates auch durch Verteilung von Holz erfolgen, sofern keine ungedeckten Passiven im Finanzhaushalt des Patriziates vorhanden sind.

Organisatorisch ist vor allem die in Art. 2 des Organisationsgesetzes vorgesehene besondere, sonst nirgendswo übliche Zusammensetzung der Gemeindeversammlung zu erwähnen. Teilnahmeberechtigt sind nämlich nicht alle Bürger, sondern es nimmt auf je eine Familie oder Feuerstätte nur eine einzige Person teil, welche mehrjährig und männlichen Geschlechtes sein muß. Unter mehreren zur Teilnahme Berechtigten hat der Älteste das Vorrecht. Grundlage der Gemeindeversammlung sind also nicht die an und für sich stimmfähigen Individuen, sondern die Familien, die Feuerstätten. Diese Vorschrift ruft die weit zurückliegenden Anfänge der Gemeinde in Erinnerung, welche eben ursprünglich eine Verbindung mehrerer Familien ist. Die durch den gemeinsamen Herd miteinander verbundenen Individuen lassen ihre gemeinsamen Interessen durch einen einzigen Stellvertreter in der Gemeindeversammlung wahren. — Für die Verwaltung besteht ein besonderes „Ufficio patriziale", dessen Obliegenheiten in denjenigen Gemeinden, die territorial mit der politischen Gemeinde übereinstimmen oder von letzterer ganz um-

[11]) Vgl. Art. 1 l. c.; ferner Aureglia a. a. O. S. 320 ff., speziell 326.
[12]) Vgl. Art. 10 ff., 14 ff., 28 ff., 42 ff., 50 ff., 63 ff. l. c.

schlossen werden, der „Municipalità" übertragen werden können, was jedoch in der Regel nicht der Fall zu sein pflegt. Die Mitglieder des Ufficio tragen noch die mittelalterlichen Namen, wie „consoli", „saltarii" usw.[13]). — Das Bürgerrecht in den Patriziaten wird durch Geburt oder Einkauf erworben (Art. 21 ff. Oorg. Ges.). Die Einkaufsgelder fallen zur Hälfte, sofern der betreffende Patriziato Schulden zu decken hat, diesem anheim, die andere Hälfte dient zur Äufnung des Fonds für öffentlichen Unterricht der betreffenden politischen Gemeinde; im andern Fall findet die erstere Hälfte für weitere, bleibende Gemeindezwecke Verwendung. Auf andere Art dürfen die Einkaufsgelder nicht verwendet werden. Die Patriziate verharren jedoch trotz den Bestimmungen des Gesetzes, die sogar eine Gewährung des Nutzungsrechtes auch an Kantonsfremde vorsehen (Art. 59 Org. Ges.), in ziemlich strenger Abgeschlosssenheit. Da sie den größten Teil der öffentlichen Domänen besitzen (hauptsächlich Wälder und Weiden), ergeben sich aus dieser Abschließung für die übrige Bevölkerung unliebsame Konsequenzen[14]).

Was die Verwaltung der eigenen Angelegenheiten anbelangt, so sind die Patriziate den politischen Gemeinden gleichgestellt; sie sind in dieser Beziehung so gut autonom wie jene. Neben der Bürgerrechtserteilung entbehren die Patriziate nicht völlig eines öffentlichrechtlichen Wirkungskreises. Ein solcher wird ihnen namentlich durch die tessinische Forstgesetzgebung zugeteilt, indem sie den Patriziaten die Organisation der Forstpolizei überträgt. Diese bildet das Gegenstück zu den öffentlichrechtlichen Obliegenheiten (z. B. Armenpflege) oder der Beitragspflicht an solche der Bürgergemeinden anderer Kantone. Art. 65 des tessinischen Fortstgesetzes unterstellt die Patriziate den im Interesse des Allgemeinwohles des Landes aufgestellten Gesetzen. Die Forstpolizei wird seitens der Patriziate durch die sog. „saltarii" (Feldhüter) und die „guardaboschi" (Waldhüter) ausgeübt. Ferner haben die Patriziate das Recht, Verfehlungen gegen Anordnungen und Reglemente mit Strafe zu belegen und die daherigen Bußen und Strafen durch die kompetenten Behörden vollziehen zu lassen[15]).

Neben den Patriziaten bestehen noch weitere von den Gemeinden unabhängige Korporationen, meistens kleinere Güter innerhalb der politischen Gemeinden umfassend, die sie selbständig verwalten. Sie werden verschieden benannt: „squadre, terre, bogge, corporazioni" und besonders auch „degagne" (decaniae). Sie haben ihre besondere Organisation, haben aber im übrigen die Vorschriften der Legge organica patriziale zu befolgen. Es handelt sich regelmäßig um Nutzungskorporationen ohne öffentlichrechtliche Bedeutung infolge ihres ausgesprochenen Patrimonialcharakters.

d) Verschiedenheiten bezüglich der Gemeindequalität der Bürgergemeinden einzelner Kantone. Wie aus der Darstellung der Bürgergemeinde ersichtlich ist, rettet sie in einzelnen Kantonen vor dem endgültigen Herabsinken zu einer bloßen

---

[13]) Vgl. Aureglia: a. a. O. S. 73 ff.
[14]) Vgl. Aureglia: a. a. O. S. 321 ff.
[15]) Vgl. Art. 42 lit. c Org. Ges.

Nutzungskorporation ohne wesentliche sonstige öffentlichrechtliche Wirksamkeit einzig noch die Befugnis zur Bürgerrechtserteilung und die selbständige, von der politischen Gemeinde unabhängige Organisation. Auf dieser Stufe stehen die Mehrzahl der bernischen Bürgergemeinden, die st. gallischen Ortsgemeinden, sofern diese Gemeinden in beiden Kantonen keine Armenpflege mehr selber ausüben, weiter ganz allgemein die thurgauischen Bürgergemeinden und auch die tessinischen Patriziate. In den Kantonen Zürich und Wallis hat die Bürgergemeinde ihre Stellung als Gemeinde bereits verloren; wenn auch in beiden Kantonen die Bürger über die Aufnahme neuer Genossen entscheiden (in Zürich und auch in Wallis wird jedoch dadurch das Bürgerrecht in der politischen Gemeinde erworben)[16]), mithin das Bürgerrecht erteilen, so fehlt ihnen doch die zum Bestand als Gemeinde nötige organisatorische Autonomie. Dies gilt auch für die Bürgergemeinde in Appenzell A.-Rh. In Bern wird durch das Gemeindegesetz von 1917 in beiden Richtungen der Bestand der Burgergemeinden „gefährdet", indem sowohl die Übertragung der Obliegenheiten des Burgergemeinderates an den Einwohnergemeinderat oder sogar die Vereinigung zu sog. Gemischten Gemeinden als auch die Erteilung des Burgerrechtes durch die Einwohnergemeinden (wodurch eben kein Burgerrecht der Burgergemeinde, sondern ein neues besonderes Bürgerrecht der Einwohnergemeinde erworben wird) vorgesehen werden.

III. Die Nutzungskorporationen.

a) Allgemeines. Diese Verbände werden hier anschließend an die Bürgergemeinde erwähnt, weil sie historisch auf denselben Grundlagen beruhend, gewissermaßen mit der Bürgergemeinde verwandt sind; im übrigen haben sie aber ihre Natur als wirtschaftliche Verbände bis auf den heutigen Tag in viel deutlicherer Weise bewahrt als die Bürgergemeinden mancher Kantone. In einer ganzen Anzahl schweizerischer Kantone bestehen solche Korporationen, die, obwohl organisatorisch absolut unabhängig, doch keine eigentlichen Gemeinden sind, denn die Zugehörigkeit zu einer solchen Korporation bedeutet lediglich ein Genossenrecht mit den damit verbundenen Nutzungsrechten verschiedener Art und kein als Grundlage zum Staatsbürgerrecht dienendes Gemeindebürgerrecht[17]). Diese Korporationen sind in der Regel kraft kantonaler Gesetzesvorschrift öffentlichrechtlicher Natur, trotzdem ihre Wirksamkeit nur ganz ausnahmsweise andere Tätigkeitsgebiete als Verwaltung und Nutzung des Korporationsgutes beschlägt, wie z. B. bei den örtlichen Korporationen St. Gallens, deren Wirksamkeit damit nicht erschöpft ist und in das Gebiet der kommunalen Verwaltungstätigkeit hineinreicht. Damit schaffen sie sich eine öffentlichrechtliche Bedeutung, welche sich nicht bloß innerhalb der betreffenden Korporation geltend macht.

Die wichtigsten dieser Korporationen, welche ihre Entstehung direkt von den alten Gemeindeverbänden wirtschaftlicher Natur herleiten[18]) und

[16]) Vgl. § 10 V lit. a dieser Abhdlg.
[17]) Vgl. S. 83.
[18]) Die große Menge von neu und nicht auf solchen Grundlagen entstandener Korporationen wie Flurgenossenschaften usw. fällt außer Betracht.

deshalb auch heute noch fast ausschließlich Nutzungskorporationen sind, sollen hier kurz erwähnt werden:

b) Die Korporationsgemeinden in Luzern und Zug. Sie bestehen aus den Anteilhabern am Korporationsgut in denjenigen Gemeinden, wo solche Korporationsgüter vorhanden sind. Letztere wurden seinerzeit (in Zug auf Grund der St. V. von 1848) von dem allgemeinen Gemeindegut ausgeschieden. Erworben wird das Korporationsrecht in beiden Kantonen durch Geburt oder Einkauf. Letzterer ist in Luzern jedem Ortsbürger möglich (Ortsbürgerrecht und Korporationszugehörigkeit sind also nicht identisch, es handelt sich um zwei verschiedene öffentlichrechtliche Verbände); in Zug ist die Aufnahme entsprechend den einzelnen Korporationsstatuten verschieden geregelt. Die Anteilsrechte sind in beiden Kantonen entweder Personal- oder aber Realrechte; beide Formen existieren nebeneinander[19]).

c) Die Teilsamen in Obwalden. Sie rühren von der Einteilung der alten „Kirchgänge" (diese bildeten ursprünglich die Einteilung des Staatsgebietes) im Zusammenhang mit entsprechender Zuteilung der Allmendnutzungen her. Letztere gab zur Bezeichnung „Teilsame" Anlaß. In diese Teilsamen zerfällt die heutige Bürgergemeinde, die territorial mit der Einwohner- und in der Regel auch mit der Kirchgemeinde übereinstimmt, oder aber sie fällt mit der Teilsame direkt zusammen, sofern letztere das ganze Gemeindegebiet umfaßt[20]).

d) Die örtlichen Korporationen in St. Gallen. Unter diesen sind zwei Arten zu unterscheiden: solche, die in Gemeinden oder Teilen von solchen zum öffentlichen Wohle Funktionen und Aufgaben der Gemeinde erfüllen, wie Dorf-, Brunnen-, Wasserversorgungs-, Hydranten-, Beleuchtungs-, Straßen-, Wuhrkorporationen und ferner Korporationen, welche ein bleibenden Zwecken gewidmetes, unteilbares Genossenschaftsvermögen an Grundeigentum besitzen, wie z. B. Wald-, Torf-, Steinbruch-, Alpgenossenschaften. Erstere sind öffentlichrechtliche, letztere privatrechtliche Korporationen[21]). Eine Minderheit kann vom Regierungsrat zum Beitritt zu einer der genannten öffentlichrechtlichen Korporationen verhalten werden, die ihren Zwecken entsprechend eine ähnliche Stellung wie die zürcherischen Zivilgemeinden einnehmen[22]).

e) Privatrechtliche Korporationen. Sie sind ihrer Natur nach von den soeben erwähnten öffentlichrechtlichen Korporationen nicht oder nur unwesentlich verschieden; die Bestimmung, ob öffentlichen oder privaten Rechtes richtet sich nach der kantonalen Gesetzgebung, wobei eine ungleiche Wertung eingetreten ist[23]). Solche privatrechtliche Korporationen finden sich in einigen Kantonen: z. B., um nur die wichtigeren

---

[19]) Vgl. Grüter, Rudolf: Die luzernischen Korporationsgemeinden; Diss. Bern 1913.
Vgl. Rüttimann, Karl: Die zugerischen Allmendkorporationen; Diss. Bern 1904.

[20]) Vgl. Heusler: Die Rechtsverhältnisse am Gemeinland in Unterwalden in Z. f. schw. G.) Bd. X, S. 44 ff., speziell S. 46/56.

[21]) Vgl. Art. 56—58 E. G. zum Z. G. B.

[22]) Ueber Bestand, Konstituierung und Umschreibung der örtlichen Korperationen vgl. die zu Art. 148 ff. des Gesetzes über die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke vom 9. Mai 1867 (Ausgabe der Staatskanzlei St. Gallen von 1912) citierten gesetzgeberischen Erlasse.

[23]) Vgl. z. B. Grüter: a. a. O. S. 123 ff.

zu nennen, die Uertekorporationen in Nidwalden [24]), die Korporationen der Gerechtigkeitsbesitzer in Zürich, die Genossenschaften mit Korporationsgütern in Aargau, die Nutzungskorporationen Wolfhalden und Gais in Appenzell A.-Rh., die Waldkorporationen in Thurgau.

IV. Die Bürgerrechtserteilung.

Als korporative Aufgabe ist die Erteilung des Bürgerrechtes nach zwei Seiten hin zu werten:

Einmal bleibt sie an Bedeutung hinter den andern korporativen Aufgaben der Gemeinde zurück, da sie selbstverständlich nur in denjenigen Gemeindeverbänden eine Rolle spielt, in welchen das bürgerliche Element überhaupt in Betracht fällt. Aus diesem Grunde bleibt die Bürgerrechtserteilung als korporative Aufgabe auf diese Gemeindeverbände beschränkt.

Diejenigen Gemeindeverbände, welche für die Bürgerrechtserteilung in Frage kommen, sind vor allem überall die Bürgergemeinden, ferner die politischen Gemeinden in denjenigen Kantonen, in welchen die Bürgerrechtserteilung Sache der politischen Gemeinde ist. Hier kommt in Betracht Zürich [25]), wo das Bürgerrecht der politischen Gemeinde erworben wird, womit natürlich die Zugehörigkeit zum betr. Bürgerverband gegeben ist, mit jenem aber nicht verwechselt werden darf. Das Gemeindeorgan, welches zur Bürgerrechtserteilung befugt ist, kann entweder sein die Bürgerversammlung oder aber diese Kompetenz wird dem Gemeinderat der politischen Gemeinde übertragen [26]). Die Bürgerversammlung nimmt bei der Bürgerrechtserteilung demnach die Stellung eines Organes der politischen Gemeinde ein. — In diesem Zusammenhang ist ferner Bern zu nennen, doch liegen die Verhältnisse hier etwas anders: Die Erteilung des Gemeindebürgerrechtes wird den Einwohnergemeinden, den gemischten Gemeinden und den Burgergemeinden gestattet. Dabei ist auseinanderzuhalten, womit sich auch der Unterschied gegenüber der zürcherischen Ordnung ergibt, daß das Burgerrecht in der Burgergemeinde das Gemeindebürgerrecht in der betr. Einwohnergemeinde in sich schließt, wie dies überhaupt in allen Kantonen der Fall ist, welche eine besondere Bürgergemeinde haben. Umgekehrt schließt aber das Gemeindebürgerrecht der Einwohnergemeinde nicht das Burgerrecht in der betr. Burgergemeinde in sich; die Einwohnergemeinde erteilt also kein Bürgerrecht, wie es die politische Gemeinde Zürich tut, umgekehrt kommt für die Erteilung des Einwohnergemeinde-Bürgerrechtes auch niemals etwa die Gemeindeversammlung der Burgergemeinde in Betracht. — Wo abgesehen von Zürich innerhalb der politischen Gemeinde besondere, organisatorisch nicht selbständige Bürgerschaften bestehen, denen in bürgerlichen Angelegenheiten gesonderte Beschlußfassung zukommt, ist diese Befugnis vor allem wichtig für die Aufnahmen ins Bürgerrecht, wie in Appenzell A.-Rh. und Wallis. In diesen beiden Kantonen liegen die Verhältnisse in der Bürgerrechts-

[24]) Vgl. Heusler: Rechtsverhältnisse am Gemeinland S. 56 ff.
[25]) Vgl. §§ 18 ff. Gde. Ges.
[26]) Vgl. §§ 46 Abs. 2 und 20 Gde. Ges

erteilung ähnlich wie in Zürich. Beschließt die Bürgerversammlung in gesonderter Abstimmung die Aufnahme, so wird damit das Bürgerrecht in der betr. Einwohnergemeinde erteilt, womit aber auch die Zugehörigkeit zum betr. Bürgerverband mit den damit verbundenen Sonderrechten an den Bürgergütern gegeben ist [27]). Ebenfalls eine Ausnahme macht der Kanton Uri in dem Sinn, daß er in bloß fakultativer Weise eine besondere Bürgergemeinde vorsieht [28]). In letzter Linie ist die Bürgerrechtserteilung eine korporative Aufgabe in denjenigen Gemeinden, die ihrer Zweckbestimmung nach nicht bloße Bürgergemeinden sind, für welche aber doch einzig und allein das Bürgerrecht die Zugehörigkeit zu denselben bedeutet. Es betrifft dies die Armengemeinden in Nidwalden, welchen eine direkte Bürgerrechtserteilung zukommt, indem das Armenbürgerrecht die Grundlage des Kantonsbürgerrechts bildet [29]). — In den Kantonen mit Einheitsgemeinde gehört selbstverständlich die Bürgerrechtserteilung, es kann sich naturgemäß nur um ein einziges Bürgerrecht handeln, dasjenige der Einheitsgemeinde, zu den Kompetenzen deren zuständiger Organe.

Wie bereits eingangs erwähnt, kommt einmal der Bürgerrechtserteilung nicht die allgemeine, für alle Gemeinden gleichgültig welcher Art geltende Bedeutung zu, wie den andern korporativen Aufgaben. Sie bleibt auf einige bestimmte Gemeindearten beschränkt, wobei nicht einmal die betr. Gemeindeart in sämtlichen Kantonen die Befugnis der Bürgerrechtserteilung besitzt. Dagegen aber ist ihre Bedeutung für die auf dem Bürgerrecht basierenden Gemeinden zum mindesten so wichtig als die andern Aufgaben korporativer Natur, denn sie hat zum Zweck den persönlichen Bestand dieser Gemeinden, welcher sich ja ausschließlich nur aus Bürgern zusammensetzt, durch Neuaufnahmen zu mehren und dadurch zu verhindern, daß er sich immer gleich bleibe, mit der Zeit aber notwendigerweise sich verringern würde. Dabei wird die Eigenschaft des Bürgerrechtes als Grundlage des Kantonsbürgerrechtes außer acht gelassen, da sie für die in bezug auf die Gemeinde korporative Bedeutung der Bürgerrechtserteilung nicht weiter in Betracht fällt.

Die zur Bürgerrechtserteilung befugten Organe sind entweder die Gemeindeversammlung, was die Regel bildet, oder aber auch der Gemeinderat (z. B. in Zürich), in den Gemeinden größerer Städte der Stadt- oder große Gemeinderat, in den Kantonen mit Repräsentativsystem in der Gemeindeorganisation die die Gemeindeversammlung ersetzenden Gemeindeausschüsse.

Kein eigentliches Bürgerrecht, sondern ein bloßes Mitgliedschafts- oder Genossenrecht, in der Regel verbunden mit Nutzungsrechten, bedeutet die Zugehörigkeit zu einer Korporationsgemeinde, auch wenn diese im übrigen ihrem Wesen nach einer Bürgergemeinde ohne besondere öffentlichrechtliche Aufgaben gleichkommt. Auch der Erwerb eines solchen Korporationsbürgerrechtes (der Ausdruck wird z. B. in Luzern und Zug gebraucht in Verbindung mit Korporationsgemeinde) kann sich

---

[27]) Vergl. §§ 10, III lit. g. u. 9 lit. f. dieser Abhdlg.
[28]) Vgl. § 9 lit. d.
[29]) Vgl. Art. 9 u. 92 Ziffer 6 St. V., ferner unten V lit. c

ganz ähnlich demjenigen eines eigentlichen Bürgerrechtes vollziehen (Gemeindebeschluß, Einkauf usw.). Korporationsbürgerrecht und Gemeindebürgerrecht sind prinzipiell voneinander unabhängig, das erstere schließt nicht das letztere in sich, beide treffen aber meistens auf Grund der historisch gegebenen Verhältnisse zusammen. Ein Zusammenhang zwischen den beiden besteht auch darin, daß es nur den Gemeindebürgern möglich ist, sich das Korporationsbürgerrecht zu erwerben. Dieser Erwerb vollzieht sich aber gesondert von demjenigen des Gemeindebürgerrechtes. Dies muß auch der Fall sein, weil das kantonale Staatsbürgerrecht und damit indirekt das Schweizerbürgerrecht nur auf das Gemeindebürgerrecht und nicht auf die Zugehörigkeit, auf das „Bürgerrecht" einer Nutzungskorporation abstellen kann.

V. Die Armenpflege.

a) Die Armenpflege zerfällt in drei Systeme: staatliche, Gemeinde- und freiwillige Armenpflege; letztere fällt hier nicht in Betracht, sie tritt auch regelmäßig an Bedeutung als bloße Hilfstätigkeit hinter der staatlichen und der Gemeinde-Armenpflege zurück. — Historisch wurde die Armenpflege von Anfang an seitens des Staates den Gemeinden zur Pflicht gemacht[30]). Wenn also die Gemeinden nicht frei waren, Armenpflege auszuüben oder nicht, so lag in dieser Verpflichtung durch den Staat noch nicht eine Anerkennung desselben, daß die Armenpflege eigentlich seine Sache sei. Sie wurde ausdrücklich als Gemeindesache erklärt, und der Staat beteiligte sich noch lange Zeit nicht weiter an dieser Aufgabe. Heute trägt er an die Armenpflege sein Teil in verschiedener Form bei; er anerkennt, daß sie auch Staatsaufgabe ist, welche ihn zur Mittragung der Lasten (Staatsbeiträge usw.) oder zu direkter aktiver Tätigkeit in der Armenpflege und auf den verschiedenen der eigentlichen Armenpflege angeschlossenen Gebiete der sonstigen Fürsorgetätigkeit verpflichte. Zur Hauptsache ist die Armenpflege nach wie vor Gemeindesache; sie bildet als solche einen Teil der entsprechenden Staatsaufgabe, trotzdem sie eine ursprünglich lokale Angelegenheit darstellt. Wenn auch dieser Charakter heute noch in den meisten Kantonen stark in den Vordergrund tritt, so handelt es sich wie bei der Ortspolizei prinzipiell um eine delegierte Aufgabe, weil den Gemeinden der mit dem Armenwesen betrauten Gemeindeart im einzelnen Kanton niemals freisteht, zu entscheiden, ob sie die Armenpflege ausüben wolle oder nicht.

Die eigentliche Armenfürsorgetätigkeit ruht zur Hauptsache direkt auf den Gemeinden, der Staat beteiligt sich an ihr ebenfalls, aber in mehr untergeordneter Weise, allerdings nicht etwa nur subsidiär hinter der kommunalen Armenfürsorge, wenn diese ihrer Aufgabe finanziell nicht mehr genügen kann, sondern auch durch Gewährung regelmäßiger Staatsbeiträge entsprechend den Aufwendungen der einzelnen Gemeinden für ihre Armenfürsorge. Durchgeht man die St. V. der Kantone, so findet man fast in allen (ausgenommen Freiburg, Tessin, Waadt, Wallis und Neuenburg) in denselben Vorschriften über das Armenwesen enthalten. Dieses wird fast ohne Ausnahme als Sache der Gemeinden

[30]) Vgl. § 1 V dieser Abhdlg.

erklärt, wobei der Staat seine Mitwirkung in irgend einer Form zusagt, z. B. gemeinschaftliche Aufgabe (Bern), Staatsbeitrag (Zürich u. a.), Mitwirkung (Aargau), Beihilfe (Glarus, St. Gallen) usw.; auf alle Fälle wahrt sich der Staat die Aufsicht über das Armenwesen der Gemeinden (in Graubünden und Thurgau nur diesbezügliche Verfassungsbestimmungen). Eine besondere Stellung nehmen die Kantone Appenzell I.-Rh. und Genf ein: In ersterem ist die Armenpflege einheitlich für den gesamten, fünf Bezirksgemeinden umfassenden innern Landesteil und gesondert für die Bezirksgemeinde Oberegg geordnet. In Genf ist die Armenpflege Sache einer staatlichen Organisation [31]), hervorgegangen aus dem „Hospice général" (staatliches Wohltätigkeitsinstitut, und zwar handelt es sich dabei um eine Vermögensmasse) und den „Fondations" (freiwillige Einrichtungen zur Armenpflege).

Abgesehen von der Beitragsleistung (die allfällige ganze oder teilweise Übernahme der außerkantonalen Armenpflege durch den Staat kommt für sich weiter unten zur Sprache) hilft der Staat in primärer Weise (nicht subsidiär oder indirekt wie bei den Beiträgen) bei der Armenpflege und übrigen Fürsorgetätigkeit mit durch Errichtung und Betrieb diesen Zwecken dienender Anstalten, wobei dann in verschiedenen Kantonen (Glarus, Solothurn, St. Gallen, Tessin) die staatliche Mithilfe nur in letzterer Form geleistet wird, während z. B. in Zürich und Bern der Staat auf beide Arten sich an der Armenpflege beteiligt. Derartige Anstalten können gewöhnlich ihrer Natur und Größe wegen nicht von einer einzigen Gemeinde unterhalten werden. Daher liegt auch der Schwerpunkt der staatlichen Fürsorgetätigkeit auf diesem Gebiete [32]).

Damit wäre in großen Zügen das Wesen der staatlichen Armenpflege umschrieben, womit zugleich auch eine Abgrenzung der kommunalen Armenpflege gegeben ist. Sie betrifft, wie schon erwähnt, die eigentliche Armenfürsorge oder Armenunterstützung in erster Linie. Abgesehen vom Gebiet der interkantonalen Armenpflege sind es vor allem die Gemeinden, welche auch administrativ sich mit den Unterstützungspflichtigen zu befassen haben, welche Tätigkeit regelmäßig bestimmten Gemeindeorganen (Gemeinderat, Armenkommission, Armenpflege, Armenrat, Armenpräsident usw.) überbunden wird.

b) Vorerst stellt sich die Frage zur Beantwortung, welche Gemeinden mit der Armenpflege sich befassen müssen. Allgemein ist es die sog. Heimatgemeinde, weil die Mehrzahl der Kantone ihre Armenpflege nach dem Heimatprinzip ausübt. Einzig die Kantone Bern und Neuenburg, welche schon seit längerer Zeit (Bern bereits seit 1857) zum vorwiegend wohnörtlichen Prinzip übergegangen sind, Appenzell I.-Rh. und zum Teil Tessin haben ihr Armenwesen mehr oder weniger ausgeprägt nach dem örtlichen Prinzip eingerichtet. In allerneuester Zeit hat Luzern denselben Weg beschritten; im Kanton Aargau besteht ein Entwurf zu einem neuen Armengesetz, der auf dem gleichen Boden steht [33]).

---

[31]) Vgl. Loi constitutionelle modifiant l'organisation de l'assistance publique.

[32]) Vgl. über die gesamte Staatsarmenpflege: Helbling: Die schweiz. Armenpflege; Diss. Zürich 1907, S. 45/58.

[33]) Vgl. Rohrer, Karl: Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz; Diss. Zürich 1918, S. 148 ff.

Die Armengenössigkeit nach Heimatprinzip ist heute eine Folge des Gemeindebürgerrechtes; historisch verhält es sich gerade umgekehrt, das Bürgerrecht war eine Folge der Unterstützungspflicht der Gemeinden[34]). In den Kantonen mit Heimatprinzip und Ausscheidung des bürgerlichen Elementes im Gemeindewesen ist es also in der Regel der bürgerliche Gemeindeverband, welcher die Armenfürsorge zur Hauptsache, d. h. bezüglich aller Kantonsbürger besorgt. Vom Standpunkt einer solchen Gemeinde aus betrachtet erstreckt sich die Armenpflege auf ihre Bürger, nicht nur sofern sie in der Gemeinde wohnen, sondern auch, wenn sie bloß im Kanton wohnen. Wohnen die zu Unterstützenden außerhalb des Kantons, so hat prinzipiell ebenfalls die Heimatgemeinde für sie zu sorgen[35]). Bei dieser interkantonalen Armenpflege beteiligt sich aber in einigen Kantonen der Staat, also der Heimatkanton, indem er zum großen Teil oder ganz die Fürsorgekosten für die außerhalb des Kantons wohnenden Bürger übernimmt. Dies ist in weitgehendem Maß z. B. in Bern, ebenso in Luzern nach dessen neuem Armengesetz der Fall. Im Wohnkanton ist es regelmäßig die politische (Wohn-) Gemeinde (Ausnahmen in denjenigen Kantonen vorbehalten, wo eine ausdrückliche Übertragung dieser Aufgabe an einen andern Gemeindeverband erfolgt; Beispiele weiter unten genannt) eventuell auch der Staat, welche der herrschenden, nach dem Vorbild des B. G. vom 22. Juni 1875 getroffenen Ordnung in den einzelnen Kantonen entsprechend, in verschiedenem Maße für die armengenössigen Nichtkantonsbürger die vorläufigen Fürsorge- und Unterstützungsmaßnahmen zu treffen haben. Diese vorläufige Unterstützungspflicht ergibt sich indirekt aus Art. 45, Abs. 3, B. V.[36]). Sie wird gewährt oder sollte wenigstens in ausreichendem Maße gewährt werden, bis seitens der Heimatgemeinde bezw. des Heimatkantons die Unterstützung einsetzt oder aber allenfalls der Heimruf erfolgt. Dieses Zusammenarbeiten der beidseitigen unterstützenden Gemeinden bezw. Kantone ergibt aber, namentlich infolge der meistens nur zögernd und nach längerer Zeit gewährten heimatlichen Armenunterstüzung, in der interkantonalen Armenpflege arge Mißstände, welche zu beleben nur möglich ist durch Einführung des wohnörtlichen Prinzips in allgemeiner Weise für sämtliche Kantone[37]). — Hier anschließend ist die Fürsorgepflicht gemäß B. G. vom 22. Juni 1875 zu erwähnen, die prinzipiell auf dem Wohnkanton ruht, deren Kosten aber intern in verschiedenen Kantonen ganz oder zum Teil auf die Gemeinden abgewälzt werden[38]). — In den vorliegenden Ausführungen ist in knapper Zusammenfassung der Wirkungskreis der Armenpflege der Heimatgemeinde enthalten, wie auch dessen notwendige Ergänzung im Wohnkanton. Als Heimatgemeinde kommt an Stelle der Bürgergemeinde in den Kantonen mit Armenpflege nach Heimatprinzip in Betracht:

---

[34]) Vgl. oben § 1 V dieser Abhdlg.
[35]) Vgl. Helbling: a. a. O. S. 34 ff., 37 ff.
[36]) Vgl. Gubler, Eduard: Interkantonales Armenrecht; Diss. Bern 1917, S. 26 ff., 36 ff.
[37]) Vgl. Gubler, Eduard: ebenda S. 104 ff., 127 ff.
[38]) Vgl. Gubler, Eduard: ebenda S. 40.

Die Einheitsgemeinde in den Kantonen Waadt, Wallis, Uri und Schwyz[39]), ferner die politische Gemeinde in Freiburg und Appenzell A.-Rh. Wo in diesen Kantonen innerhalb der politischen Gemeinden sog. Bürgerschaften (nicht Bürgergemeinden) mit besondern Gütern bestehen, ist die Möglichkeit gegeben, daß diese Güter ganz oder zum Teil für die Armenlasten aufkommen, so daß die Armenpflege daselbst im Grunde auch auf dem Bürgerverband beruht. — In den beiden Gruppen der Kantone mit Ausscheidung des bürgerlichen Elementes allein oder mit andern Elementen zusammen ist nicht überall die Bürgergemeinde Trägerin der heimatlichen Armenpflege. An Besonderheiten sind zu nennen: In Bern ist es nur eine beschränkte Anzahl von Burgergemeinden und burgerlichen Korporationen, denen die Armenpflege nach Heimatprinzip noch zur Ausnahme vom sonst allgemein geltenden wohnörtlichen Prinzip zukommt; St. Gallen: Hier ist das Armenwesen nicht in sämtlichen Gemeinden Sache der Ortsgemeinde, sondern an manchen Orten wird dasselbe durch die politische Gemeinde allein besorgt; Thurgau: Das gesamte Armenwesen ist Sache der Kirchgemeinde; der persönliche Bestand des Armenverbandes wird hier in analoger Weise wie in Zürich gebildet, wo es an und für sich keine eigentliche Bürgergemeinde gibt, und die Armenpflege ebenfalls Sache der Kirchgemeinde ist.

c. In Nidwalden und Glarus bestehen zur Besorgung des Armenwesens besondere Armengemeinden, die in beiden Kantonen das bürgerliche Element zur Grundlage haben.

Die Armengemeinden Nidwaldens weisen in ihrem territorialen Bestand deutlich darauf hin, daß sie ursprünglich gleich den Kirchgemeinden waren, m. a. W. daß das Armenwesen früher eben auch hier wie überall Sache der Kirche war. Die Armengemeinden haben für das gesamte Armenwesen zu sorgen, unter eventueller Beihülfe des Staates bezw. dessen Armenkasse. (Art. 32 St. V. § 27 Armengesetz vom 28. April 1912.) Das Recht auf Unterstützung durch die Armenverwaltung (diese ist das Organ der Armengemeinde) haben alle Personen, welche als Armenbürger dem betr. Armenkreis angehören. Solche sind: a) alle Personen, welche innerhalb des betr. Armenkreises das Korporationsbürgerrecht besitzen, d. h. wer „Uertner" gleich Bürger einer Uertekorporation ist; b) alle ortsarmen Bürger, welche aus irgend einem Grund kein solches Korporationsbürgerrecht besitzen; c) alle Personen, welche durch Gesetz oder Einbürgerung in den Besitz des Armenbürgerrechtes gelangt sind. — Ein solches Armenbürgerrecht besitzt jeder Kantonsbürger notwendig in einem eventuell zwei oder mehreren Armenkreisen. Das Armenbürgerrecht kann durch Einkauf erworben werden wie das Bürgerrecht der Bürgergemeinde in einem andern Kanton, ja es bildet wie dieses die Grundlage des Kantonsbürgerrechtes[40]). Die Armengemeinde hat denn auch in ihrer Gemeindeversammlung über die Aufnahme neuer Bürger zu entscheiden[41]). Die Armengemeinde ist wie eine jede Gemeinde organisiert; Hauptorgane sind: Gemeindeversammlung

[39]) Genf und Neuenburg fallen hier aus weiter oben genannten Gründen weg.
[40]) Vgl. Art. 9 Abs. 2 St. V.
[41]) Vgl. Art. 92, Ziff. 6 St. V.

und Armenverwaltung oder Armenrat und der Armenpräsident[42]). Der Wirkungskreis umfaßt sämtliche auf Armenwesen und übrige Versorgung unterstützungsbedürftiger Personen bezügliche Angelegenheiten, deren Ausführung dem Armenrat zur Hauptsache obliegt. Die Armenpflege erstreckt sich auch auf die nicht in der Heimatgemeinde wohnenden Kantonsbürger in Verbindung mit deren Heimatgemeinde, ferner auf die kantonsfremden Armen[43]). § 49 l. c. sieht dann aber auch die Heimschaffung der kantonsfremden Unterstützungsbedürftigen vor, wenn Unterstützung seitens der Heimatgemeinde oder der Heimruf unterbleibt. Dies ist ein Beispiel, wie in der Gesetzgebung eines Kantones der in Art. 45, Abs. 3, B. V. ausgesprochene Grundsatz zum Ausdruck kommt, aus welchem sich dann die weiter oben erwähnten Mißstände im interkantonalen Armenwesen ergeben. Für die Rückerstattung der daherigen Kosten für die Unterstützung von im Kanton nicht heimatberechtigten Armen sorgt der Staat. Die Armengemeinden haben auch für die Verpflegung erkrankter und die Beerdigung verstorbener, armer Angehöriger anderer Kantone zu sorgen nach B. G. vom 22. Juni 1875. Diese Pflicht wird u. a. auch den das Armenwesen besorgenden Bürgergemeinden in Solothurn und Schaffhausen ausdrücklich überbunden. Die Armengemeinde erhebt in Form einer Erbschafts- und Vermächtnissteuer eine besondere Armensteuer von 3—25 ‰ des geerbten Vermögens und ferner fällt ihr ebenfalls die Hälfte einer Handänderungsgebühr von 4 ‰ zu, während die andere Hälfte in die kantonale Armenkasse fließt.

Die Armengemeinden in Glarus setzen sich etwas anders in ihrem Bestand zusammen, wenn auch dabei ebenfalls das bürgerliche Element ausschlaggebend ist. Wie weit die Fürsorgetätigkeit der Armengemeinden geht, ergibt sich aus § 19 St. V. Kurz zusammengefaßt umfaßt sie die eigentliche Armenpflege und Unterstützungsmaßnahmen jeglicher Art. Art. 79 St. V. bestimmt, daß die Unterstützungspflicht im Sinne des Art. 19 der Heimatgemeinde obliegt, und Heimatgemeinde ist eben die Armengemeinde, d. h. gemäß Art. 81 St. V. die stimmberechtigte, bürgerliche Einwohnerschaft eines Armenkreises (Tagwenleute). § 2 des Gesetzes über das Kantons- und Tagwensbürgerrecht vom 9. Mai 1909 bestimmt: „Der Besitz des Tagwensbürgerrechtes ist mit dem Besitze des Armenrechtes in einem Armenkreise, dem der Tagwen zugehört, unzertrennlich verbunden." Es läßt sich hier eine gewisse Ähnlichkeit in der Umschreibung der Heimatgemeinde mit derjenigen der ebenfalls für die Armenfürsorge zuständigen Heimatgemeinde Zürichs feststellen, welche die Gemeindebürger der betr. Kirchgemeinde umfaßt, welch letztere nach zürcherischem Recht die Armengemeinde ist. — Organisation, Recht zur Steuererhebung finden sich bei der glarnerischen Armengemeinde ganz ähnlich wie bei derjenigen Nidwaldens.

d) Das wohnörtliche Prinzip besteht in dem Grundsatz, daß jede Gemeinde Bürger und Niedergelassene gleichermaßen zu unterstützen habe. In den oben erwähnten Kantonen mit Wohnsitzprinzip ist dasselbe nirgends in ganz reiner Form durchgeführt worden, sondern es

---

[42]) Vgl. Art. 92 ff. St. V.; § 12 ff. Armengesetz.
[43]) Vgl. §§ 46 ff. Armengesetz.

hat mehr oder weniger Abschwächungen irgendwelcher Art zu Gunsten des Heimatprinzipes erfahren[44]). Die Unterstützung der Ausländer richtet sich nach den bestehenden Staatsverträgen. — Heute ist das Heimatprinzip gründlich überlebt, und die infolge der heimatlichen Armenpflege erzeugten Übelstände beweisen deutlich, daß nicht mehr das Bürgerrecht die Grundlage zur Armengenössigkeit sein kann, nachdem die Bürgergemeinde an Bedeutung von der politischen Gemeinde weit überholt worden ist, welche ja zu ihrem persönlichen Bestand überall vielmehr Nichtbürger als Bürger des betr. Ortes zählt. Hand in Hand mit der Neuregelung des Armenwesens sollte auch eine Neuregelung des Bürgerrechtes in den meisten Kantonen erfolgen, wie sie bereits in Bern (Einbürgerung durch Einwohnergemeinde möglich), in Luzern (neues Bürgerrechtsgesetz mit unentgeltlicher Einbürgerung nach Niederlassung von bestimmter Dauer, auch Zwangseinbürgerung) und in den Kantonen mit Einheitsgemeinde erfolgt ist. Die verschiedenartigen Verhältnisse unter den Kantonen (kleine Kantone mit großer, die Bevölkerung anderer Kantone anziehender Industrie, dagegen große Kantone wie Bern, von deren Bevölkerung ein großer Teil in andern Kantonen Wohnsitz hat) helfen mit, die erwähnten Mißstände in wesentlichem Maße zu fördern. Gegenmittel ist einzig und allein die Einführung der wohnörtlichen Armenpflege in sämtlichen Kantonen, wie sie namentlich durch das Konkordat betr. wohnörtliche Unterstützung vom 27. Nov. 1916 angestrebt wird, welchem aber leider noch lange nicht alle Kantone, und gerade auch in dieser Hinsicht wichtige Kantone wie z. B. Zürich, beigetreten sind. Allerdings wird der Systemwechsel auch Änderungen im Gemeindewesen mit sich bringen, indem die Armenlast von der bisherigen Heimatgemeinde auf die Wohnsitzgemeinde übergeht, m. a. W. die in der Regel über wohldotierte Güter und Fonds verfügenden Bürgergemeinden würden entlastet, die verhältnismäßig armen politischen Gemeinden noch mehr belastet. Seinerzeit war ja gerade vielfach die Armenpflege den Bürgergemeinden belassen worden als Ausgleich dafür, daß sie bei den im Laufe des letzten Jahrhunderts stattgefundenen Vermögensausscheidungen meistens sehr gut wegkamen. Deshalb kann ihnen die Armenlast heute nicht einfach abgenommen werden; auf dem Wege der Rückerstattungspflicht, wie das z. B. § 4 des Gesetzes über den Beitritt des Kantons Bern zum Konkordat betr. die wohnörtliche Unterstützung vom 7. März 1918 auch für die bernischen Bürgergemeinden mit Armenpflege vorsieht, ferner durch Heranziehung der bürgerlichen Armengüter zur wohnörtlichen Unterstützung oder aber, was das rationellste und einfachste wäre in den meisten Kantonen, durch Vereinigung der politischen und Bürgergemeinden könnte die ungerechtfertigte Entlastung der Bürgergemeinden wettgemacht werden.

Über die Behördenorganisation, speziell die Gemeindebehörden, im Armenwesen vgl. Schollenberger, dessen Angaben darüber im großen Ganzen mit den heutigen Verhältnissen noch übereinstimmen[45]).

---

[44]) Vgl. Helbling: a. a. O. S. 41 ff.
[45]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. II S. 91

§ 6. Die Kirchgemeinde[1].

Über deren Entstehung vgl. die kurzen Ausführungen in § 3, lit. b. Die Kirchgemeinde ist so gut eine Art Gemeindeverband wie die politische, die Bürger-, oder eine andere Gemeinde und sie bildet regelmäßig die äußerliche, verwaltungstechnische Einteilung der einen oder mehrerer Landeskirchen des betreffenden Kantons. Darin stehen sich evangelische und katholische, wie auch paritätische Kantone gleich, sofern sie sich überhaupt mit der Organisation des Kirchenwesens befassen. Örtlich fällt die Kirchgemeinde meistens mit der politischen Gemeinde zusammen. Sie kann auch größer sein als diese, wie in Zürich, Bern, Nidwalden, Freiburg, oder aber auch kleiner, insbesondere in den Gemeinden größerer Städte wie z. B. Zürich und Bern. In Schwyz bildet die Kirchgemeinde die territoriale Grundlage der politischen Gemeinde. Der persönliche Bestand der Kirchgemeinde setzt sich immer aus den Einwohnern der betreffenden Konfession zusammen.

Im allgemeinen handelt es sich bei der Kirchgemeinde um eine öffentlichrechtliche Korporation, der auch regelmäßig die Befugnis zur Steuererhebung zukommt. Das Recht hierzu wird vom Staate den Kirchgemeinden der als Landeskirchen privilegierten Kirchen regelmäßig zuerkannt. Kirchensteuern werden auch in den meisten katholischen Kantonen erhoben. Befreiung von der Kirchensteuer ist nur durch Austritt (ausdrückliche Erklärung desselben) aus der Landeskirche möglich.

Die Kirchgemeinde ist nicht immer Eigentümerin des Kirchengutes; sehr oft wird dasselbe ausdrücklich als Eigentum des Staates oder auch der einzelnen Kirche erklärt; letzteres gemäß der in verschiedenen katholischen Kantonen herrschenden Stiftungstheorie; so z. B. Uri, Freiburg, Appenzell I.-Rh., Tessin und Wallis. In der protestantischen Kirche wiegt die Auffassung vor, daß das Kirchengut Eigentum der Kirchengemeinde sei. Auf diesem Boden stehen z. B. Zürich, Bern (dieses nur teilweise: dem Staat gehören meist die Pfarrhäuser und Pfrundländereien, auch das Chor der Kirche, während Turm und Schiff der Gemeinde gehören; letztere eigentümliche Trennung besteht an den meisten Orten noch heute. Als Gegenleistung unterstützt der Staat die Landeskirche mit Beiträgen), St. Gallen, Aargau (auch nur teilweise), Thurgau. In Appenzell A.-Rh. gehören die kirchlichen Gebäude der Einwohnergemeinde, das übrige Kirchenvermögen der Kirchengemeinde. In einigen Kantonen erscheint es zweifelhaft, wer im Grunde Eigentümer des Kirchenvermögens ist, ob Staat oder Kirchgemeinde; so u. a. in Schwyz, Zug, Solothurn, Baselland. Immer aber steht auch in diesen Kantonen der Kirchgemeinde die Verwaltung und Nutzung des Kirchengutes zu. Die Verwaltung steht regelmäßig unter staatlicher Aufsicht; besorgt wird sie in der Regel durch einen Kirchgemeinderat.

Der Wirkungskreis der Kirchgemeinde umfaßt, abgesehen von ganz wenigen Ausnahmen, welche im III. Kapitel erwähnt werden, nur kirchliche Angelegenheiten. Bereits wurde die Verwaltung des Kirchen-

[1] Vgl. Lampert: Die kirchlichen Stiftungen, Anstalten und Körperschaften nach schweiz. Recht. Zürich 1912, speziell S. 37 ff.

vermögens genannt und in Verbindung damit die Steuerdekretierung. Ferner hat die Kirchgemeinde für die Ordnung der sämtlichen kirchlichen Angelegenheiten innerhalb der Gemeinde zu sorgen oder durch ihre ausführenden Organe sorgen zu lassen (Kirchgemeinderat, Kirchenpflege). In einzelnen Kantonen, wie Glarus, Freiburg, Appenzell A.-Rh., Graubünden und Thurgau haben die Kirchgemeinden Abstimmungen über besondere kirchliche Angelegenheiten, welche die Kirche des ganzen Kantons betreffen, wie Gesetze und Verordnungen, Fragen von großer Wichtigkeit für die Kirche usw., durchzuführen. Im Kanton Bern steht den Kirchgemeinden gegenüber Anträgen der Synode in innern Angelegenheiten das sog. Veto zu. Je nach Ausgang der Abstimmung gilt dann das in Frage stehende Dogma für die betr. Gemeinde nicht. Ferner besitzen die Kirchgemeinden regelmäßig gewisse Wahlrechte, welche in den Kantonen mit ausgesprochener Einheitsgemeinde (Waadt, Neuenburg; Genf fällt außer Betracht) die einzigen Befugnisse der Gemeinde als Kirchgemeinde bilden. Zu wählen sind in der Regel die Pfarrer und übrigen Beamten und Angestellten der Kirchgemeinde, der Kirchgemeinderat oder die Kirchenpfleger, die Abgeordneten der Kirchgemeinde in das höhere Kirchenregiment (Synode). Was die Wahl der Pfarrer anbelangt, so sind natürlich in den katholischen Kantonen die hierarchischen Kollaturrechte der Kapitel und Bischöfe vorbehalten, die aber da und dort loskäuflich erklärt worden sind[2]). Die Organisation der Kirchgemeinde ist im großen Ganzen derjenigen der politischen Gemeinde analog, wenn auch vielfach einfacher geordnet. Hauptorgane sind: Kirchgemeindeversammlung und Kirchgemeinderat. — Die Pfarrer sind trotz der Wahl durch die Gemeinden regelmäßig Staatsbeamte und werden auch vom Staate besoldet, in der Regel ganz, in einzelnen Kantonen wenigstens zum Teil.

§ 7. Besondere Gemeindeverbände einzelner Kantone.

a) Die zürcherische Zivilgemeinde.

Der Ursprung geht zurück auf die alten Dorfgemeinden des Mittelalters, welche ihrem Charakter nach hauptsächlich rein wirtschaftliche Korporationen waren, denen die Besorgung gemeinsamer Angelegenheiten der Dorfbewohner zukam, später, namentlich seit der Reformation und im Laufe des 18. Jahrhunderts, eine Anzahl öffentlichrechtlicher Aufgaben rein örtlicher Natur zugewiesen wurden, sodaß sie wie die Gemeinden in andern Kantonen infolgedessen zu eigentlichen öffentlichrechtlichen Korporationen, d. h. Gemeinden wurden. Jene ihnen schon verhältnismäßig sehr früh zugeteilten örtlichen Verwaltungsaufgaben umfaßten hauptsächlich die Ortspolizei mit ihren verschiedenen Funktionen, ferner z. B. das Feuerlöschwesen und anderes. Neben den Zivilgemeinden gab es einzig noch die Kirchgemeinden, und die beiden Gemeindearten blieben allein bis ins 19. Jahrhundert hinein. Die zürcherische Staatsverfassung von 1831 schuf die politische Gemeinde. Aber es handelte sich nicht um

[2]) Vgl. z. B. St. V. von Zug Art. 72, Abs. 4.

die Bildung einer neuen Gemeindeart wie in andern Kantonen, sondern es wurden einfach diejenigen Gemeinden, welche bisher unter einem Gemeinderat gestanden hatten, als politische Gemeinden erklärt. Solche Gemeinden waren aber die Zivilgemeinden. Die Zivilgemeinden selber blieben aber trotzdem erhalten, indem die Bezeichnung „Zivilgemeinde" auf die neben den politischen Gemeinden fortbestehenden (die sog. „Wachten") oder neugegründeten Ortsverbände überging, auf welche die Aufgaben der alten Zivilgemeinde übertragen wurden. Die Zivilgemeinden, weil vielfach als vollkommen überflüssig angesehen, wurden in der Folge sehr oft und heftig angefochten, um ihren Fortbestand entspannen sich in ähnlicher Weise wie in Bern um die Bürgergemeinde mit verschiedenem Erfolg durchgeführte Kämpfe, welche ihren Abschluß endlich fanden in dem Gesetz betr. die Zivilgemeinden vom 19. Mai 1878[1]), nach welchem die Zivilgemeinden so ziemlich in bisheriger Weise fortbestehen konnten, wie sie es heute noch tun[2]).

Ihrem Charakter nach ist heute die Zivilgemeinde eine Abart der politischen Gemeinde; sie hat Aufgaben zu erfüllen, welche in andern Kantonen in den Wirkungskreis der politischen Gemeinde gehören, in Zürich aber — auf historischen Grundlagen aufbauend — kraft Gesetzes der Zivilgemeinde überbunden sind. Wo keine Zivilgemeinden bestehen, müssen diese Aufgaben von der politischen Gemeinde besorgt werden. Die Zivilgemeinde ist nicht ein vom Gesetz notwendig erachteter Verband, dem bestimmte Aufgaben ein für allemal überbunden sind, sondern dessen Kompetenzkreis für den vorgesehenen, aber nicht notwendigen Fall ihres Bestehens bezw. ihrer Gründung in allgemeiner Form im Gesetz umschrieben wird. Sie bildet auch eine in der Gesamtheit der bestehenden Zivilgemeinden nicht das ganze Kantonsgebiet umfassende Einteilung desselben. Ihr örtlicher Bestand setzt sich immer nur aus Gebietsteilen einer, nie mehrerer politischen Gemeinden zusammen.

Die Zivilgemeinde besteht zur Erfüllung spezieller und örtlicher Gemeindezwecke[3]). Eine ausdrückliche Autonomerklärung enthält § 7 Zivil Gde. Ges. — Die Gemeindeorganisation ist derjenigen der andern zürcherischen Gemeinden ähnlich; Organe sind: Gemeindeversammlung, Vorsteherschaft (Gemeinderat), der Gutsverwalter und spezielle Ausschüsse oder Kommissionen. Der örtliche Bestand der Zivilgemeinde umfaßt wie die politische Gemeinde zwei Kategorien von Mitgliedern: Bürger und Niedergelassene; daraus folgt, daß ein besonderes Zivilgemeindebürgerrecht bestehen muß, was auch tatsächlich der Fall ist[4]). Der Erwerb dieses besondern Bürgerrechtes gestaltet sich aber ziemlich einfach, denn das Bürgerrecht der Zivilgemeinde ist bedingt durch dasjenige in der betr. politischen Gemeinde. Die Einbürgerung in der Zivilgemeinde setzt also voraus, daß der Einzubürgernde sämtliche Voraussetzungen zur Einbürgerung in die politische Gemeinde erfüllt hat. Erfolgt

[1]) Vgl. auch Art. 47, Abs. 4 St. V.

[2]) Vgl. über die Entwicklung und heutige Stellung der Zivilgemeinden Wettstein: Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich, Einleitung, ferner S. 540 ff.
Kündig, Ernst: Die zürcherischen Zivilgemeinden; Diss. Zürich 1917.

[3]) Dieser Wirkungskreis erfährt seine nähere Umschreibung in § 10 V lit. a.

[4]) Vgl. § 6 Zivil-Gde. Ges.

letztere, so hat sie eo ipso auch erstere zum Gefolge ohne besonderen Aufnahmebeschluß seitens der Zivilgemeinde, bezw. deren Organe. Analog verhält es sich mit der Niederlassung. Über das Zivilgemeinde-Bürgerrecht werden keinerlei Ausweise erteilt.

Die Abstammung von den alten Dorfgemeindeverbänden hat ihre Spuren noch bis heute hinterlassen: Unter bestimmten Voraussetzungen dürfen Zivilgemeinden über den Ertrag nutzungsfähiger Liegenschaften frei verfügen, d. h. unter Umständen darf dieser zu Nutzungen persönlicher Natur Verwendung finden. Diese Voraussetzungen richten sich nach den Bestimmungen des Gemeindegesetzes von 1875 §§ 109 und 110 in Verbindung mit § 15 Zivil Gde. Ges. Falls Gemeindegüter nach einer zehnjährigen Durchschnittsberechnung nicht nur imstande sind, ohne Steuern sämtliche der Zivilgemeinde obliegende Gemeindeausgaben zu bestreiten, sondern außerdem einen Einnahmeüberschuß ergeben, so kann letzterer an andere Gemeindegüter abgetreten werden unter Genehmigung des Bezirksrates. Sind diese Voraussetzungen: Besitz nutzungsfähiger Liegenschaften und Rechnungsüberschüsse erfüllt, so darf der Ertrag der Liegenschaften an die bürgerlichen Familien oder volljährigen Personen, welche in der Gemeinde wohnen, gleichmäßig verteilt werden, was auch in der Form von zur Nutzung bestimmten Bodenzuteilungen geschehen kann.

Die Zivilgemeinde ist zur Steuererhebung berechtigt, wenn Schulden zu zahlen sind, deren Tilgung nicht aus dem Zivilgemeindegut möglich ist, ferner wenn die laufenden Ausgaben nicht auf andere Weise gedeckt werden können [5]).

b) Die Ortsgemeinde in Thurgau.

Sie nimmt eine ganz ähnliche Stellung ein wie in Zürich die Zivilgemeinde. Territorial umfaßt sie entweder das Gebiet einer Munizipalgemeinde (der politischen Gemeinde in Thurgau) oder eines Teiles einer solchen [6]). Der Wirkungskreis besteht, ziemlich genau mit demjenigen der zürcherischen Zivilgemeinde übereinstimmend, aus Aufgaben der örtlichen Verwaltung. Als Gemeinde ist sie vollständig autonom, welche Eigenschaft ihr in § 2 l. c. auch ausdrücklich zugesprochen wird. Bezüglich der Organisation ist als Besonderheit zu erwähnen, daß ausführendes Organ in denjenigen Ortsgemeinden, in welchen die Verwaltung ihrer Angelegenheiten nicht dem Gemeinderat der Munizipalgemeinde übertragen ist, nicht ein Kollegium (Gemeinderat, Vorsteherschaft), sondern ein Einzelbeamter, der Ortsvorsteher ist, welchem allerdings eine Gemeindekommission von mindestens zwei Mitgliedern beigegeben wird, welche Behörden nebeneinander amtieren.

Der persönliche Bestand der Ortsgemeinde wird auf ähnliche Weise wie bei der zürcherischen Zivilgemeinde hergestellt, wo es aus den Bürgern derselben und den Niedergelassenen besteht. Die Ortsgemeinde wird aus den stimmberechtigten Einwohnern der betr. Ortschaften ge-

[5]) Vgl. §§ 18 u. 19 Gde.-Ges.
[6]) Vgl. § 7 Gde. Org. Ges. vom 8. Nov. 1874.

bildet, welche einzeln eine politische Einheit bilden oder durch Zusammensetzung zu einer solchen vereinigt werden [7]). Diese politische Einheit ist nichts anderes als eine Munizipalgemeinde oder ein Teil einer solchen. Eine Ausdehnung der Zugehörigkeit findet auch auf Personen im Genusse des Aktivbürgerrechtes statt, die nicht in der betr. Gemeinde wohnen, daselbst aber Liegenschaften haben und an die Gemeindelasten beitragen; es kommt ihnen in den hierauf bezüglichen Fragen Stimmberechtigung zu. Zur Ortsgemeinde gehören demnach: die Ortsbürger, die ihrerseits für sich die als Gemeindeverband gesondert dastehende Bürgergemeinde bilden (§ 18 l. c.), die Niedergelassenen und nicht ortsansässige Grundbesitzer.

c) Andere Spezialgemeinden.

Darunter sind Gemeinden zu verstehen, welche sich zum Zwecke der Erfüllung einer speziellen Aufgabe gebildet haben. Derartige Gemeindebildungen werden in der Gemeindegesetzgebung einer ganzen Anzahl von Kantonen vorgesehen und entstehen regelmäßig in der Weise, daß sich Gemeinden — regelmäßig politische Gemeinden, auch etwa Schulgemeinden, da und dort noch andere Gemeindearten — in einen besondern Verband zur Lösung gemeinschaftlicher Aufgaben zusammenschließen. Damit wäre in den betr. Kantonen das Bestehen einer weiteren Gemeindeart neben den bereits vorhandenen gegeben; da es sich indessen immer nur um Gemeinden einer bereits bestehenden Art handelt, welche sich derart zusammenschließen zur Erfüllung eines einzelnen Gemeindezweckes, bleiben doch die ursprünglichen Gemeinden Trägerinnen dieses Zweckes. Die aus der gemeinsamen Aufgabe erwachsenden Kosten werden auf die einzelnen Gemeinden verteilt, womit notwendig verbunden ist, daß jede Gemeinde sich im Verbande ihren Einfluß wahrt in der gemeinsamen Verwaltung durch Abordnung von Delegierten in die Verbandsorgane, welche namentlich auch bei Beschlüssen über die gemeinsamen Angelegenheiten die Interessen ihrer Gemeinde zu wahren haben. Wenn es sich also nicht um direkt neue Gemeindearten jeweilen handeln kann, weshalb sie denn auch in der im III. Kapitel getroffenen Einteilung nirgends als solche erwähnt werden, so ist dagegen doch zu bemerken, daß diese Spezialgemeinden gesondert dastehende Korporationen des öffentlichen Rechtes, sog. Zweckverbände darstellen [8]).

d) Die glarnerische Wahlgemeinde.

Zum Schluß bleibt noch ihrer Eigenart wegen die Wahlgemeinde in Glarus zu nennen. Hier könnte es sich der Zweckbestimmung nach wohl um eine besondere Gemeindeart (sie würde sich schon aus dem

[7]) Vgl. § 1 Gde. Org. Ges.

[8]) Derartige Spezialgemeinden gibt es z. B. in Zürich (Art. 53 St. V., § 8 Gde. Ges.; durch Kantonsratsbeschluß können solche Vereinigungen sogar angeordnet werden); Bern (Art. 67 ff. Gde. Ges.). Hier, wie noch in anderen Kantonen, existieren auch sog. unter Aufsicht der Gesamtgemeinde stehende „Unterabteilungen", welchen einzelne Gemeindeaufgaben übertragen werden können.

Namen ergeben) handeln, wenn außerdem die sämtlichen Kriterien der Gemeinde im allgemeinen gegeben wären, was aber nicht der Fall ist. Eigentliche politische Gemeinden sind die Ortsgemeinden und eine oder mehrere derselben bilden eine Wahlgemeinde. Gewöhnlich funktionieren der oder die Gemeinderäte der betr. Ortsgemeinde bezw. -gemeinden als Wahlgemeinderat, doch ist auch die Bestellung eines besonderen Wahlgemeinderates möglich [9]). Also bloß fakultativ ist eine besondere Organisation gegeben, immerhin dadurch wieder eingeschränkt, daß den Vorsitz im Wahlgemeinderat der Gemeindepräsident derjenigen Ortsgemeinde führt, wo die Wahlgemeindeversammlung abgehalten wird. Art. 66 St. V. stempelt aber selber die Wahlgemeinde zur bloßen verwaltungstechnischen Einteilung des Staatsgebietes [10]). —

Zusammenfassend kann über die in diesem Paragraphen genannten besonderen Gemeindeverbände gesagt werden, daß sie im Grunde alle zusammen überflüssig sind, mit Ausnahme der als „Spezialgemeinden" bezeichneten Gemeindeverbindungen, welche ja in der Regel nur da zustande kommen, wo es die zweckmäßige Erfüllung einer speziellen Gemeindeaufgabe erfordert. Alle diese besonderen Gemeindearten sind auf historische Gründe zurückzuführen, und weil es sich gerade um historisch gewordene Institutionen handelt, wird ihre einstige Beseitigung nur schwer möglich sein, wie ja die Kämpfe um die zürcherische Zivilgemeinde beweisen. Aber der Spottname, der in jener Zeit den Zivilgemeinden gegeben wurde: „Zuviel-Gemeinden", trifft auf alle andern besondern Gemeindeverbände gleich gut zu. Sie führen regelmäßig doch nur zu einer unnötigen Doppelspurigkeit in der Verwaltung kommunaler Angelegenheiten, welche anderwärts von einem einzigen Gemeindeverband besorgt werden.

---

[9]) Vgl. Art. 65 St. V.
[10]) Vgl. § 10 V lit. c dieser Abhdlg.

III. Kapitel.

Der Bestand der Gemeindeverbände nach Kantonen und die damit verbundene Inkorporation der Gemeindezwecke.

§ 8. Allgemeines.

Die Art und Weise der Zuteilung der Gemeindezwecke an die verschiedenen Gemeindeverbände geht in den einzelnen Kantonen zurück auf die historische Entwicklung des Gemeindewesens überhaupt (vgl. das I. Kapitel d. Abhdlg.). Wie das Bestehen verschiedener Gemeindetypen ein Resultat dieser Entwicklung ist, so trifft dies auch für die Inkorporation der Gemeindezwecke zu, wobei vielleicht die staatliche Gesetzgebung der neuen und neuesten Zeit die weit zurück zu verfolgenden Entwicklungslinien nicht mehr immer eingehalten hat und einhalten konnte aus Zweckmäßigkeitsgründen, wodurch die ursprünglich gegebenen Verhältnisse eine starke Veränderung erfahren haben.

In der Zuteilung der Gemeindezwecke lassen sich unter den Kantonen vor allem zwei Hauptgruppen unterscheiden: Kantone mit einheitlicher Gemeinde für sämtliche Gemeindezwecke und Kantone mit für die verschiedenen Zwecke getrennten Gemeindeverbänden; in der letztern Gruppe lassen sich nach der Zahl der verschiedenen Gemeindeverbände entsprechende Unterabteilungen aufstellen. Namentlich bei der ersten Gruppe der Kantone mit Einheitsgemeinde, aber auch bei den andern Kantonen, ist es natürlich nicht ausgeschlossen, daß die politische Gemeinde für einzelne wichtige Aufgaben, für welche kein besonderer Gemeindeverband sorgt, besondere Organe zu deren Ausführung bestellt (z. B. Kirchenpflege, Schulpflege usw.). Daraus darf aber nicht auf das Bestehen eines besondern Gemeindeverbandes geschlossen werden. In der andern Gruppe mit verschiedenen Gemeindeverbänden kann gerade das umgekehrte Verhältnis auftreten: sofern nämlich nach ihren Zwecken verschiedene Gemeindeverbände ihrem Gebiet oder Geltungsbereiche nach zusammenfallen (im gegenteiligen Fall ist es ausgeschlossen), können für die Verwaltung der betr. Verbände einheitliche Organe bestellt werden; z. B. der Einwohnergemeinderat verwaltet zugleich die Güter der Bürgergemeinde. Damit ist aber noch nicht eine Vereinheitlichung der beiden Verbände gegeben, und in dem erwähnten Beispiel bestehen Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde nebeneinander fort, es sei denn, sie hätten sich zu einer sog. gemischten Gemeinde vereinigt, wie das nach bernischem

Recht möglich ist[1]), wobei immer noch gewisse Vorbehalte zugunsten der bisherigen Bürgergemeinde gemacht werden. Solange keine Vereinigung in bezug auf das Vermögen, dessen Verwaltung und Verwendung stattfindet, die Bürger über die besondern Angelegenheiten ihrer Gemeinde gesondert beschließen, die Verwaltung des untergeordneten Gemeindeverbandes überhaupt nicht einheitlich für den ganzen Kanton durch die verwaltenden Organe des andern Gemeindeverbandes besorgt wird, kurz der erstere prinzipiell vom letzteren organisatorisch unabhängig ist, kann von einer Vereinheitlichung oder Verschmelzung der beiden Gemeindeverbände zu einer einzigen Gemeinde nicht gesprochen werden. Überträgt ein Gemeindeverband seine Verwaltung auf Grund der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit einem andern Gemeindeverband, so tut er dies kraft seines eigenen, autonomen Willens; er behält seinen Einfluß auf die verwaltenden Organe, welche in diesem Sinn so gut seine Organe wie diejenigen des andern Gemeindeverbandes sind. Nur in diesem Sinne darf man den nicht absolut klaren Satz bei Schollenberger[2]), daß mit der Bestellung gemeinschaftlicher Organe „damit aber insoweit die Verbände selbst vereinheitlicht werden", gelten lassen.

Bei der im Folgenden getroffenen Einteilung der Gemeinden in den einzelnen Kantonen wurde in der Regel bloß auf die jeweiligen Staatsverfassungen, die allgemeinen Gemeindegesetze, Organisationsgesetze usw. abgestellt. Sofern sich also das Vorhandensein von selbständig organisierten Gemeinden nicht aus den erwähnten gesetzgeberischen Erlassen ergab, sondern jene als Spezialgemeinden auch durch Spezialgesetze geregelt werden, sind sie in dieser Einteilung nicht berücksichtigt worden. Deshalb wird das gegebene Bild kein fehlerhaftes, denn, die weltlichen Gemeinden betreffend, geben die erwähnten Staatsverfassungen und Gemeindegesetze regelmäßig über das Vorhandensein sämtlicher Gemeindeverbände Auskunft.

Einzig in bezug auf die Kirchgemeinden, deren Bestand in manchen Kantonen nur durch die kirchlichen Organisations- und Spezialgesetze gegeben ist, bedarf die gegebene Einteilung der Ergänzung, welche sich verhältnismäßig sehr einfach gestaltet. In sämtlichen Kantonen beruht die Organisation des Kirchenwesens auf der Kirchgemeinde (in einzelnen Kantonen fällt sie mit einem andern Gemeindeverband zusammen; z. B. in Schwyz, wie überhaupt in der Regel in den Kantonen mit Einheitsgemeinde oder in denjenigen, wo nur das bürgerliche Element nach der hier gegebenen Einteilung ausgeschieden ist) und dem Pfarramt; die Kirchgemeinde ist ein Gemeindeverband, der überall an und für sich vorhanden ist, wenn auch seine Bedeutung und der Umfang seines Wirkungskreises nicht immer dieselben sind[3]). Im Folgenden wurde die Kirchgemeinde eben nur da erwähnt, wo ihr Vorhandensein als eigentlicher Selbstverwaltungskörper aus der benützten, das Gemeindewesen im allgemeinen betreffenden Gesetzgebung der Kantone sich ergab; Nichterwähnung der Kirchgemeinden darf nicht zu der Schlußfolgerung führen,

[1]) Vgl. St. V. von Bern Art. 69, Gde. Ges. Art. 82 ff.
[2]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. I, S. 319.
[3]) Vgl. § 6 dieser Abhdlg.

als ob der Staat sich in den betr. Kantonen mit der Organisation des Kirchenwesens überhaupt nicht befasse. Es ist also bei denjenigen Kantonen, bei welchen die Kirchgemeinden nicht in irgend einer Weise besonders genannt werden, das in § 6 über die Kirchgemeinde im allgemeinen Gesagte zu berücksichtigen. Die Kantone Baselstadt und Genf scheiden natürlich gänzlich aus; der Staat befaßt sich hier infolge der Trennung von Staat und Kirche mit der kirchlichen Organisation überhaupt nicht [4]).

§ 9. Die Kantone mit Einheitsgemeinde.

Die Einheitsgemeinde finden wir vorerst in den drei westschweizerischen Kantonen Waadt, Neuenburg und Genf. Daß gerade diese drei Kantone die Einheitsgemeinde am reinsten ausgebildet haben, mag wohl mit dem nach französischem Vorbild auf repräsentativer Grundlage aufgebauten Gemeindewesen zusammenhängen. Indem das französische Verwaltungssystem die Selbstverwaltung der Gemeinden nur in beschränktem Maß anerkennt, gibt es keine Möglichkeit zur Bildung verschiedenartiger, selbständig gestalteter Gemeindewesen wie das Recht der übrigen Schweiz. Die Beteiligung der Bürger an der Gemeindeverwaltung besteht zum weitaus größten Teil nur in Wahlbefugnissen, eine anderweitige Teilnahme an der Verwaltung kommt ihnen in der Regel nicht zu, während die Hierarchie der Staatsverwaltung bis in das Gebiet der eigentlich kommunalen Verwaltungstätigkeit und deren Organisation hineinreicht.

a) Waadt [1]).

Nach den Bestimmungen der St. V. gibt es nur Communes. Einzig Art. 81 bestimmt, daß die Gemeindegüter in jeder Gemeinde Eigentum der „Bourgeoisie" seien, aber „ils (les biens communaux) sont destinés, avant tout, à pourvoir aux dépenses locales ou générales que la loi met à la charge des communes." Verteilung von Nutzungen aus diesen Gemeindegütern ist gemäß Art. 83 nur gestattet, wenn die betr. Gemeinde zur Bestreitung ihrer Auslagen keine Steuern erheben muß, oder sofern die Gemeinderechnungen regelmäßig ohne einen Ausgabenüberschuß abschließen. Art. 92, Ziff. 2 bestimmt, daß die Verwaltung der Gemeindegüter, deren Eigentümerin also die Bürgergemeinde ist, der „Municipalité" obliegt, unter Aufsicht und Kontrolle der Conseils communaux oder Conseils généraux. Im übrigen kommt der Bürgergemeinde keinerlei Bedeutung zu, denn sogar die Aufnahme neuer Bürger [2]) ist Sache der beiden soeben genannten Behörden, nicht etwa der stimmberechtigten Mitglieder der Bürgergemeinde. Auch darin kommt das französische Repräsentativsystem zum Ausdruck. — Zwei weitere un-

[4]) Vgl. über das Kirchenwesen Schollenberger: a. a. O. Bd. II, S. 203 ff., speziell die Kirchengemeinde betreffend S. 266 ff.
[1]) Vgl. St. V. Art. 80 ff.
[2]) Art. 90, Abs. 2 St. V.

bedeutende Ausnahmen von der Einheitsgemeinde gibt es im Kanton Waadt[3]). Die sog. „Bourses indivises" (Art. 47), d. h. unverteilte Vermögenskomplexe, welche zwei oder mehreren Gemeinden nach dem Text des Gesetzes als Miteigentum gehören und deren Verwaltung jeweilen durch eine Zentralbehörde, zusammengesetzt aus Delegierten der Municipalités der betr. Gemeinden besorgt wird, gehören hierher, wie auch die sog. „Fractions de communes" (Art. 48); diese von den übrigen Gemeindegütern gesonderten Güter kleiner, in der Gemeinde liegender Dörfer, Weiler usw., werden von der allgemeinen Gemeindeverwaltung verwaltet und unterliegen auch derselben staatlichen Aufsicht.

b) Neuenburg[4]).

Hier tritt in der Gesetzgebung das Vorhandensein einer einzigen Gemeinde ebenfalls deutlich hervor. Die Verfassung nennt nur in Art. 64 die Bürgergemeinde als „Commune proprement dite", nachher ist von dieser nicht mehr die Rede mit Ausnahme von Art. 66, nach welchem die Eigenschaft des Bürgerrechts (qualité de ressortissant) aufrecht erhalten wird; Art. 64 lautet: „La commune réunit sous ce nom en administration unique la commune de ressortissants ou commune proprement dite et la commune d'habitants ou municipalité; elle administre l'ensemble de leurs biens et gère les services publics locaux."[5]) Immer hin hat nach Art. 7 des Gemeindegesetzes vom 5. März 1888, Ausgabe von 1917[6]) die Bürgergemeinde das Recht, einen Aufsichtsrat für die Verwaltung der bürgerlichen Gemeindegüter zu bestellen; sowohl Art 65, Abs. 7 der St. V. und Art. 8, Abs. 1 Gde. Ges. garantieren den Bestand der bürgerlichen Gemeindegüter.

c) Genf[7]).

Sowohl in Verfassung als in der übrigen die Gemeinde betreffenden Gesetzgebung ist nur von der „Commune" die Rede; es gibt keinerlei andere Gemeindeverbände neben dieser, und es kommt deshalb in Genf das Vorhandensein bloß einer einzigen und alleinigen Einheitsgemeinde am deutlichsten zum Ausdruck. Eine Zugehörigkeit zu irgendwelchem bürgerlichen Sonderverband oder einen besondern Anteil an bürgerlichen Sondergütern gibt es nicht; das Bürgerrecht bedeutet einfach Zugehörigkeit als Bürger zur betr. Gemeinde ohne irgendwelche Besonderheiten. Die Einheitsgemeinde Genfs umfaßt alle der Gemeinde zufallenden Aufgaben in ihrem Wirkungskreis. —

Ebenfalls zur Gruppe mit Einheitsgemeinde gehören ferner die folgenden Kantone, wenn auch bei ihnen neben der Einheitsgemeinde eines-

---

[3]) Vgl. Loi du 16 septembre 1885 sur l'organisation des autorités communales Art. 47 u. 48.
[4]) Vgl. St. V. Art 64 ff.
[5]) Vgl. ferner Art. 65 über die Verwendung des Vermögens der Bürgergemeinde zu wohltätigen Zwecken durch die hierfür bestehenden Gemeindebehörden.
[6]) Vgl. auch dessen Art. 41 ff.
[7]) Vgl. St. V. Art. 102 ff.

teils auch andere öffentlichrechtliche Verbände bestehen, anderenteils die fakultative Ausscheidung weiterer eigentlicher Gemeindeverbände in der Gesetzgebung vorgesehen ist.

d) Uri.

Der Kanton ist in 20 politische Gemeinden eingeteilt[8]). Jede Gemeinde besitzt aber zur Besorgung der entsprechenden Zweige der Gemeindetätigkeit einen Kirchenrat, einen Schulrat und eine Armenpflege[9]). Art. 84 bestimmt, daß jeder Gemeinde das Recht zusteht, eine Ausscheidung in Einwohner-, Kirch- und Bürgergemeinde vorzunehmen. Will eine Gemeinde sich auf diese Weise trennen, so hat sie hierüber ein Dekret aufzustellen, das der Genehmigung des Landrats bedarf gemäß Art. 88, Abs. 2 St. V.; Abs. 1 dieses Art. bestimmt, daß für die derart voneinander ausgeschiedenen Gemeindeverbände die Bestimmungen für die „ungetrennte Gemeindeorganisation" gelten, soweit sie anwendbar sind. Von den wichtigsten Gemeindeaufgaben fallen dann der Einwohnergemeinde zu das Vormundschafts- und Schulwesen, der Bürgergemeinde das Armen- und Spitalwesen. — Zu beachten ist ferner noch die Regelung des Armenwesens in der Talschaft Urseren (Gemeinden Andermatt, Hospental und Realp); Art. 89 St. V. bestimmt, daß solange die Korporations- und Armengüter in Urseren ungeteilt verwaltet werden, der dortigen Korporationsgemeinde (sie umfaßt die ganze Talschaft) die Befugnisse der Bürgergemeinde und dem Korporationsrate diejenigen des Bürgerrates und der Armenpflege zustehen. Dieser Zustand besteht noch heute, während für die Korporation Uri die Verhältnisse sich schon vor Inkrafttreten der Verfassung (1888) insofern geändert hatten, als die Korporation Uri die Unterstützung nur noch für diejenigen Armen zu leisten hat, welche vor 1847 geboren sind. In der Korporation Urseren haben wir noch einen alten Landschaftsverband des Gebirges vor uns, welcher auf den ursprünglichen wirtschaftlichen Grundlagen noch heute beruhend, von seiner Wichtigkeit noch wenig eingebüßt hat, so daß noch heute wichtige, sonst überall und sogar in der andern Hälfte des eigenen Kantons, den Gemeinden übertragene Verwaltungsaufgaben zu seinem Wirkungskreis gehören. Zur Erhaltung dieser altertümlichen Verhältnisse mag wohl auch die langdauernde politische und ferner auch die geographische Abgeschlossenheit der Landschaft Urseren beigetragen haben[10]).

e) Schwyz

ist an dieser Stelle ebenfalls zu erwähnen, trotzdem es in erster Linie mit Graubünden zusammen zu denjenigen Kantonen zählt, die als Ausnahme einen über der Gemeinde stehenden Selbstverwaltungskörper (Bezirk, Kreis) in ihren Verwaltungsorganismus aufgenommen haben. Bei

[8]) Vgl. Art. 20 St. V.
[9]) Vgl. Art. 79—82 St. V.
[10]) Vgl. hierüber Landbuch von Uri, IV. Bd. 1. Teil (Korporation Uri), 2. Teil (Korporation Ursern); ferner Huber, Karl: Die Allmendgenossenschaft Korporation Uri in ihrem Verhältnis zum Kanton und zu den Gemeinden. Altdorf 1911.

Schwyz liegen die Verhältnisse so, daß neben dem Bezirk der Gemeinde immerhin noch etwelche Bedeutung zukommt, nämlich für die rein lokale Verwaltung; hierin steht die schwyzerische Gemeinde eigentlich der Gemeinde eines jeden andern Kantons ungefähr gleich. Neben der lokalen Verwaltung kommt den Gemeinden politische Bedeutung zu für sämtliche Volkswahlen und Abstimmungen. Wir haben also im Kanton Schwyz neben den autonomen Bezirken Gemeinden, denen Autonomie, soweit die Verwaltung lokaler Aufgaben reicht, nicht abzusprechen ist. Dabei darf auch nicht eine vollständige hierarchische Unterordnung der Gemeinde unter den Bezirk angenommen werden. Das geht z. B. daraus hervor, daß das Gesetz über die Verwaltung der Gemeinde- und Bezirksgüter vom 13. Februar 1906 in seinen §§ 1—50 Vorschriften über den Finanzhaushalt der Gemeinden aufstellt und dabei den Regierungsrat als direkte Aufsichtsbehörde einsetzt[11]), in seinem § 51 aber das Gesetz mit Einschluß der Bestimmungen über die Aufsicht auch auf die Verwaltung der Güter der Bezirke und deren Rechnungswesen anwendbar erklärt. Die kantonale Finanzkontrolle über die Gemeinden findet alle 6 Jahre in der Form des sog. Kommunaluntersuchs direkt durch das Departement des Innern statt gemäß der Verordnung vom 22. Juni 1864; also auch hier keine Einschaltung von irgendwelcher Bezirksbehörde. Als weiteres Beispiel ist zu nennen die Administrativ-Prozeßordnung vom 7. Oktober 1858, deren § 5 u. a. als zuständige Behörden für die Rechtspflege im Administrativprozeß die Gemeinderäte bezeichnet. Die ebenfalls als solche genannten Bezirksräte sind infolge einer Abänderung vom 13. Juli 1878 einzig noch zuständig erklärt worden für Rechtsstreitigkeiten in Steuersachen[12]). Für alle andern Fälle ist, soweit dieselben nicht direkt dem Bezirksammannamt oder dem Regierungsrat und seinen Kollegien zugewiesen sind, der Gemeinderat erstinstanzlich und der Regierungsrat zweit- und letztinstanzliche Administrativprozeßbehörde; die Bezirksbehörden sind also vom Instanzenzug ausgeschlossen.

Nicht sämtliche Bezirke des Kantons Schwyz sind in Gemeinden eingeteilt; in den Bezirken Gersau, Einsiedeln und Küßnacht, welche nur aus je einer Gemeinde bestehen, übt nach Art. 100 der Staatsverfassung der Bezirksrat die Befugnisse des Gemeinderates aus, was beweist, daß das Hauptgewicht in der schwyzerischen Staatsverwaltung eben auf den Bezirken ruht, diese für die als für die Verwaltung wichtigeren autonomen Organismen im Staatsverband angesehen werden. Ebenso gelten in den genannten Bezirken für die Bezirksgemeindeversammlung dieselben Bestimmungen wie für die Gemeindeversammlung[13]).

Ganz eigenartig in der Einteilung des übrigen Kantonsgebietes in Gemeinden ist der Zusammenhang zwischen der Kirchgemeinde und der politischen Gemeinde. Vgl. St. V., Titel III, Abschn. III: Gemeindebehörden unter lit. a die Bezeichnung Gemeindeversammlung mit dem in Klammern beigefügten Zusatz „Kirchgemeinde". Diese Bezeichnung wird erklärlich, wenn man den vor den Partialrevisionen von 1898 und 1900

[11]) Vgl. § 48 l. c.
[12]) Vgl. auch Art. 80 St. V.
[13]) Vgl. Art. 95 St. V.

geltenden Wortlaut der Verfassung in Betracht zieht, nach welchem der damalige Art. 98 bestimmte: „Jede politische Gemeinde hat eine Kirchgemeinde, die aus allen Stimmfähigen, welche das 18. Altersjahr erfüllt haben, besteht usw.“ [14]). Die Bedeutung dieses Zusammenhanges liegt darin, daß für die politische Gemeinde das Gebiet der alten Kirchgemeinde übernommen wurde, so daß infolgedessen die oben erwähnte Bezeichnung Kirchgemeinde nicht etwa auf den Zweck des damit gekennzeichneten Gemeindeverbandes in erster Linie hindeutet, sondern vor allem eine den Umfang betreffende Bezeichnung des Gemeindewesens darstellt, welches als Ganzes die politische und die Kirchgemeinde umfaßt. Einige der Gemeinden weisen überdies eine weitere Einteilung auf nach Ortschaften oder Filialen, die ebenfalls kirchlicher Natur ist [15]). Daß die politische Gemeinde als solche, jedoch mehr ausnahmsweise nur an vereinzelten Orten, wo ihr das nach bisheriger Übung zukommt, auch für kirchliche Zwecke (Verwaltung von kirchlichen Gütern und Stiftungen, Präsentationsrecht für bestimmte geistliche Pfründen) tätig ist, geht aus Art 91, letzter Absatz, St. V. hervor. Die kirchlichen Angelegenheiten werden im übrigen aber von der Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Kirchgemeinde besorgt.

Art. 92 St. V. sieht die Möglichkeit vor, den geschilderten Zusammenhang zwischen politischer Gemeinde und Kirchgemeinde aufzuheben und da, wo es das Bedürfnis erfordert, von den politischen Gemeinden getrennte Kirchgemeinden, auch Filialgemeinden zu begründen, deren Mitglieder die betr. Kirchgenossen sind. Notwendige Erfordernisse sind dazu: Einverständnis der zuständigen kirchlichen Organe, eine sichere finanzielle Grundlage und Genehmigung durch den Kantonsrat.

Wir haben also im Kanton Schwyz neben dem für die Staatsverwaltung wichtigen Bezirk eine Einheitsgemeinde, mit der Möglichkeit, besondere Kirchgemeinden zu begründen.

f) Wallis.

Eine Abweichung vom System der Einheitsgemeinde weist der Kanton Wallis insofern auf, als die St. V. grundsätzlich eine Gemeinde [16]), jedoch innerhalb derselben den Bestand einer Bürgerschaft mit unter Umständen getrennter Verwaltung statuiert. Wenn die Zahl der Nichtbürger wenigstens die Hälfte der Urversammlung (Gemeindeversammlung) bildet oder der Gemeinderat (Municipalité) zur Hälfte aus Nichtbürgern besteht, so hat die Bürgerversammlung das Recht, die Bildung eines Bürgerrates zu begehren. Die Bürgerversammlung hat auf alle Fälle gemäß Art. 74 St. V. über die Neuaufnahmen zu entscheiden, nach Art. 75 über den Genuß und die Verwaltung ihres Vermögens, die sie selber betreffenden Reglemente und Verordnungen, Veräußerung und Verpfändung ihrer Güter und über Prozeßführung zu beraten. Gegebenenfalls hat sie

[14]) Vgl. dagegen den jetzigen Art. 90 St. V.
[15]) Vgl. Art. 90 Abs. 3 St. V.
[16]) Die „Commune“, zuständig für die Verwaltung der Armen- und Schulfonds und zugleich Kirchgemeinde, aber mit besonderem Kirchenrat; Art. 69 und 70 St. V., Loi sur le régime communal vom 2. Juni 1851 und 20. Mai 1880.

auch den Bürgerrat zu wählen, dessen Obliegenheiten im allgemeinen schon die St. V. in ihrem Art. 78 regelt; in diesem Fall ist die Verwaltung von Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde vollständig getrennt; Art. 79 St. V., wonach in denjenigen Ortschaften, in welchen kein Bürgerrat besteht, der Gemeinderat dessen Geschäfte besorgt, kommt nicht zur Anwendung. Es bestehen dann eigentlich zwei getrennte autonome Gemeinden nebeneinander. Jedoch bilden nicht in allen Gemeinden die Bürgerschaften dergestalt besondere Gemeinden.

In diesem Sinne weist Wallis eine stärkere Abweichung von dem Prinzip der Einheitsgemeinde auf als der Kanton Uri, der bloß die fakultative Lostrennung der Bürgergemeinde von der Einheitsgemeinde vorsieht. Deshalb kann die Ordnung des Gemeindewesens im Kanton Wallis noch mehr als diejenige von Uri als Übergangsform zum System der nebeneinander bestehenden Gemeindeverbände gelten.

§ 10. Die Kantone mit zwei oder mehreren Gemeindeverbänden.

I. Die Ausscheidung des bürgerlichen Elementes.

In der zweiten Hauptgruppe der Kantone, d. h. denjenigen Kantonen mit für verschiedene Zwecke getrennten, nebeneinander bestehenden Gemeindeverbänden könnte die weitere Einteilung auf zwei Arten erfolgen: Einmal eine ganz schematische Einteilung nach der Zahl der vorhandenen, vom Staate in seiner Gemeindegesetzgebung als solche genannten Gemeindeverbänden, wie dies Schollenberger tut[1]), oder aber eine Einteilung nach der Art der vom Wirkungskreis der Einwohner- oder politischen Gemeinde ausgeschiedenen Gemeindezwecke, für welche ein besonderer Gemeindeverband besteht, welchem im Rahmen seiner Aufgabe die Ausführung derselben als einem autonomen Selbstverwaltungskörper zusteht. Die letztere Art soll hier zur Anwendung gelangen, indem sie für die betr. Kantone ein viel typischeres Bild gibt und zudem sich teilweise mit der zahlenmäßigen Einteilung deckt.

Im Anschluß an die Gruppe der Kantone mit Einheitsgemeinde, deren letzter, Wallis, infolge der ziemlich stark gesonderten Stellung der Bürgerschaften als Übergangsform zur zweiten Gruppe dasteht, liegt eine natürliche Fortsetzung darin, diejenigen Kantone in die erste Unterabteilung der zweiten Hauptgruppe einzureihen, die das bürgerliche Element von der Gemeinde ausgeschieden haben.

a) Obwalden.

Art. 57 St. V. gewährleistet den Gemeinden, Korporationen (unter diesen sind auch die Bürgergemeinden mit inbegriffen, wenigstens ist dies nach Abs. 4 desselben Art. anzunehmen), Teilsamen und Genossamen (diese beiden sind reine Nutzungskorporationen) die Verwaltung und

[1]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. I. S. 320 ff.; seine Einteilung, wie sich aus einem Vergleich mit der einschlägigen Gesetzgebung ergibt, stimmt nicht immer (wohl auch infolge der seither erfolgten Abänderungen) und weist von der hier getroffenen Einteilung verschiedene Abweichungen auf.

zweckentsprechende Verfügung über ihr Vermögen. Diese Nebeneinanderstellung von Einwohner- und Bürgergemeinde läßt sich an Hand der weitern allgemeinen Bestimmungen der St. V. über das Gemeindewesen noch in andern Beziehungen feststellen. Die Art. 64 ff. und 70 ff. geben dann vollends darüber Aufschluß, daß neben der Einwohnergemeinde eine auch für die Verwaltung öffentlichrechtlicher Aufgaben zuständige Bürgergemeinde vorhanden ist [2]), kommt ihr doch u. a. unter Mitwirkung des betr. Pfarramtes die Sorge für das Armenwesen zu; ferner liegt ihr, allerdings nur in bezug auf die Gemeindebürger, das Vormundschaftswesen ob.

Nach diesen kurzen Angaben besitzt die Bürgergemeinde Obwaldens eine verhältnismäßig ausgeprägte öffentlichrechtliche Stellung mit entsprechendem Wirkungskreis, welcher über die bloße Verwaltung der eigenen Angelegenheiten hinausgeht. Auch in kirchlicher Beziehung ist die Bürgergemeinde von Bedeutung, indem ihr die Wahl der Kapellenvögte (Verwalter der Kapellen in den Filialen), dem Bürgergemeinderat die Aufsicht über die Kapellen-, Spend- und ähnlichen Verwaltungen zukommt [3]). Gemäß Art. 71, Abs. 4 ist die Bürgergemeinde berechtigt, für Armen- und andere Zwecke Steuern zu erheben.

Neben der Einwohner- und Bürgergemeinde sieht die Kantonsverfassung die Möglichkeit vor, besondere Kirchgemeinden zu gründen, und zwar muß nach dem Wortlaut von Art. 58 angenommen werden, gleichgültig welcher Konfession diese Kirchgemeinden seien; die Neubildung römisch-katholischer Pfarreien oder Kirchgemeinden wird nämlich in Abs. 2 besonders erwähnt, es bedarf hierzu der Zustimmung der zuständigen kirchlichen Oberbehörden. — Weil demnach Obwalden die Ausscheidung eines dritten Gemeindeverbandes, der Kirchgemeinde, nur in fakultativer Weise vorsieht, und tatsächlich kommen solche besondern Kirchgemeinden nur als Ausnahme vor, so zählt der Kanton zu dieser Gruppe, die bloß das bürgerliche Element aus dem Gemeindewesen ausgeschieden hat.

b) Baselstadt.

Die besondern organisatorischen Verhältnisse in diesem Kanton bestehen darin, daß infolge der eigenartigen Verhältnisse die Einwohnergemeinde Basel und die mit ihr verschmolzene Gemeinde Klein-Hüningen von den staatlichen Behörden verwaltet werden, während für die beiden weitern Gemeinden des Kantons besondere Gemeindebehörden bestehen. Die Stadtverwaltung ist Hauptaufgabe der staatlichen Behörden. Rein theoretisch könnte von einer Aufhebung der Gemeindeautonomie in der Stadt Basel gesprochen werden, praktisch ist diese aber in vollem Umfang vorhanden.

Art. 20 St. V. umschreibt in allgemeiner Weise den Wirkungskreis der Gemeinden, d. h. der Einwohner- und der Bürgergemeinde; die „allgemeinen Geschäfte der Gemeinden" sind Sache der erstern, für die

[2]) Vgl. Art. 71 u. 73.
[3]) Vgl. Art. 71 Abs. 3 und 73 lit. c.

Verwaltung des Bürger- und Korporationsvermögens, die Aufnahme in das Bürgerrecht und das bürgerliche Armenwesen bestehen die Bürgergemeinden. Die nähere Ausführung dieser Bestimmung findet sich im Gde. Ges. vom 6. Juli 1916. In Anlehnung an die Verfassung kennt das Gesetz Einwohner- und Bürgergemeinden[4]). Der öffentlichrechtliche Wirkungskreis der Bürgergemeinden erstreckt sich der Hauptsache nach auf das bürgerliche Armenwesen[5]), ferner für die Bürgergemeinde der Stadt auf Unterhalt und Betrieb des Bürgerspitales, der Waisenanstalt und des Armenamtes. Der Spital dient für die ganze Bevölkerung und ist zugleich Universitätsklinik. Daneben liegt der Bürgergemeinde als eigentliche Aufgabe neben der Bürgerrechtserteilung nur noch die Verwaltung des eigenen Vermögens ob. Die Bürgergemeinden von Baselstadt verwenden die Erträgnisse ihrer Güter für die Zwecke der Gemeinde, namentlich die Armenpflege; eine Verteilung von Nutzungen findet nicht statt[6]). In diesem Sinne kommt den Bürgergemeinden eine erhebliche öffentlichrechtliche Bedeutung zu, weshalb es sich rechtfertigt, den Kanton in diese Gruppe einzureihen, indem namentlich seit der Trennung von Kirche und Staat (Verfassungsänderung durch Großratsbeschluß vom 10. Febr. 1910) keine eigentlichen Kirchgemeinden mehr bestehen, welche mit der staatlichen Organisation im Zusammenhang stehen würden[7]). Auch das Gde. Ges. von 1916 erwähnt die Kirchgemeinden mit keinem Wort.

c) Baselland.

Die St. V. Art. 33 überläßt die Organisation, die Festsetzung des Wirkungskreises und die Mithilfe bei der staatlichen Verwaltung der Gemeinden der Gesetzgebung. Einzig Art. 37 bestimmt noch, daß die Fürsorge für die Armen Sache der heimatlichen Bürgergemeinden unter Mitwirkung und Aufsicht des Staates sei.

Das Gemeindegesetz vom 14. März 1881 (Ausgabe 1913) teilt in seinem § 6 sämtliche Gemeindeangelegenheiten, die nicht kraft gesetzlicher Bestimmungen zum Wirkungskreis eines andern Gemeindeverbandes gehören, der politischen Gemeinde zu. Aus dem weitern Inhalt des Gesetzes ist zu entnehmen[8]), daß der Kanton Baselland im Prinzip nur zwei nebeneinander bestehende Gemeindeverbände kennt: die politische oder Einwohnergemeinde und die Bürgergemeinde. — Die auf das Kirchenwesen bezügliche Gesetzgebung des Kantons befaßt sich nur in Spezialgesetzen mit dem Religionsunterricht, Wahl der Geistlichen, mit der Regelung der Verhältnisse in einzelnen Pfarreien usw.[9]). Einzig für die katholischen Gemeinden des Birsecks besteht ein besonderes Gesetz vom 20. März 1905, in welchem die vom Staate als solche anerkannten Kirchgemeinden mit Namen aufgezählt sind, und eine eigentliche Ge-

[4]) Vgl. §§ 2 ff. und 13 ff. l. c.
[5]) Vgl. Art. 16 St. V. und § 8 Armengesetz vom 25. Nov. 1897.
[6]) Vgl. § 13 Abs. 4 Gde. Ges.
[7]) Vgl. §§ 19, 19a, 19b des erwähnten Großratsbeschlusses.
[8]) Vgl. §§ 7, 9, 10 ff., 117 ff. l. c.
[9]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. II, S. 214.

meindeorganisation aufweisen[10]). In anbetracht dieser Verhältnisse könnte Baselland unter Umständen auch zur dritten Unterabteilung: Kantone mit Ausscheidung des bürgerlichen und kirchlichen Elementes gezählt oder wenigstens als zwischen dieser und der hier dargestellten Gruppe stehend angenommen werden. Der endgültigen Zuteilung in diesem Sinne steht der § 7 des Gde. Ges. entgegen, wonach politische Gemeinden für Besorgung einzelner Geschäftszweige sich verbinden und hiefür besondere Organe aufstellen können, in Klammer wird beigefügt: Schulgemeinden, Kirchgemeinden. Also ist das Kirchenwesen ursprünglich ein Geschäftszweig der politischen Gemeinden, wofür auch die bereits erwähnte, sich auf einzelne Pfarreien beziehende Spezialgesetzgebung spricht. Ausdrücklich wird allerdings die politische Gemeinde nirgends zugleich als Kirchgemeinde erklärt, während dies in bezug auf die Schulgemeinde[11]) der Fall ist. Im Gde. Ges. erfährt neben der politischen Gemeinde die Bürgergemeinde allein eine eingehende Regelung, namentlich auch Umschreibung ihres Wirkungskreises, zu welchem, wie schon erwähnt, auch das Armenwesen gehört. Im Zusammenhang damit ist die Bürgergemeinde auch zur Steuererhebung befugt[12]). — Aus diesen Gründen wird Baselland zu denjenigen Kantonen gezählt, die von der politischen Gemeinde bloß das bürgerliche Element vollständig ausgeschieden haben.

d) Graubünden.

Art. 12 St. V.: „Der Kanton wird in politischer, gerichtlicher und administrativer Beziehung in Bezirke, Kreise und Gemeinden eingeteilt." Eine derartige Dreiteilung in der Staatsverwaltung besteht sonst nirgends; sie beruht, namentlich was die Kreise und Gemeinden anbelangt, auf geschichtlichen Grundlagen; diese müssen einer kurzen Betrachtung unterworfen werden, wenn man die obige Verfassungsbestimmung, die Stellung und das Verhältnis der Kreise und Gemeinden zueinander verstehen will. Die Bezirke haben nur eigentlich in der Gerichtsorganisation Bedeutung, autonome Selbstverwaltungskörper sind sie nicht und fallen damit für unsere Darstellung außer Betracht.

Schon im frühern Mittelalter finden sich in Graubünden Gemeinden mit mehr oder weniger ausgedehnten Freiheiten, die sich neben den im Lande herrschenden Dynasten behaupten; mit der Zeit werden die Gemeinden des ganzen Landes immer selbständiger durch Privilegierung seitens der Herrschaften und durch Loskauf von denselben. Von größter Wichtigkeit für die bündnerischen Gemeinden war die regelmäßige Erwerbung der hohen und niedern Gerichtsbarkeit. Während sie sich auch sonst eine große Selbständigkeit zu verschaffen verstehen, verleiht ihnen der Besitz der Gerichtsbarkeit die völlige Freiheit und Souveränität. Sie sind kleine Staatswesen und bilden die Grundelemente des Gesamtstaates (des einzelnen Bundes damals), welcher dadurch einen ausgesprochen föderalistischen Charakter erhält. Die Gerichtsgemeinden

[10]) Vgl. §§ 6 ff. l. c.
[11]) Vgl. § 8 Gde. Ges.
[12]) Vgl. § 117 Ziff. 6 Gde. Ges.

nehmen in intensivster Weise an der Landesverwaltung teil durch die damals schon in ganz eigenartiger Weise ausgebildete Einrichtung des Referendums in allen drei Bünden, wonach jede Gemeinde für sich über sämtliche innern und äußern Angelegenheiten des Staates beschließt. Wenn die Mehrheit der Gemeinden auf dem Referendumsweg zugestimmt hat, dann dürfen der Staat bezw. dessen Organe den auf diese Weise zustandegekommenen Beschluß ausführen. Es liegt also die gesamte Landesverwaltung direkt auf den Gemeinden, eine Zentralisierung in einer staatlichen Organisation besteht nicht oder nur für den Vollzug der von den Gemeinden bezüglich der vorzunehmenden Staatsakte getroffenen Entscheidungen. Die Kompetenzen der Gemeinden sind nicht etwa zu Beginn dieser Entwicklung am stärksten, im Gegenteil sie werden erst im Laufe der Zeit bis zum Extrem ausgebildet (besonders im 16. und 17. Jahrhundert), bis sie dann in neuerer Zeit, eigentlich endgültig erst im 19. Jahrhundert, den modernen Grundsätzen demokratischer Staatsverwaltung angepaßt werden, d. h. das Referendum als Volksrecht im allgemeinen von den Gemeinden losgelöst und auf das Volk als solches übertragen wird. Auf die geschilderte Weise haben sich die Gemeinden eine Stellung im Staat geschaffen, welche in ihrer Eigenart noch heute von derjenigen sämtlicher andern Kantone verschieden ist. Daß seinerzeit die Gemeinden das Staatswesen regelten, nicht der Staat das Gemeindewesen, kommt zum Teil noch heute in der Organisation des Gemeindewesens zum Ausdruck.

Ursprünglich beruht die Gerichtsorganisation, welche für das Zustandekommen und besonders die territoriale Abgrenzung der Gemeinden nach Gerichten ausschlaggebend ist, vollständig auf den Gerichtsgemeinden. Die ganze innere Staatsverwaltung überhaupt ist Sache derselben, namentlich die Zivil- und Strafgesetzgebung wie auch die entsprechende Prozeßgesetzgebung, das gesamte Verwaltungsrecht, sofern man im Mittelalter und auch noch später von einem solchen sprechen kann [13]).

Der Staat hat heute in erster Linie die auf der alten Gerichtsorganisation beruhenden Kreise (gleich den alten Gerichtsgemeinden) zu Trägern der Staatsverwaltung gemacht. Diese (39 an der Zahl) stellen autonome Selbstverwaltungskörper dar, sie besitzen eine Kreisversammlung, einen Kreisrat mit Kreispräsidenten; es besteht ein besonderes Kreisgericht. Ihre statutarischen Bestimmungen können die Kreise selber aufstellen, wie jeder autonome Selbstverwaltungskörper. Auch zur Steuererhebung sind sie befugt [14]).

Neben den Kreisen bestehen aber auch autonome Gemeinden, die wohl aus den die ursprünglichen Gerichte bildenden Dorfschaften hervorgegangen sind. Sie müssen angesichts der Bestimmungen von Art. 40 St. V. ebenfalls als autonom angesehen werden. Ausdrücklich wird ihnen u. a. die selbständige Gemeindeverwaltung mit Einschluß der niedern Polizei zugestanden. Sie stehen unter Staatsaufsicht, eine staatliche Kuratel

---

[13]) Vgl. Schreiber: a. a. O., speziell S. 7 ff., 12 ff., 15 ff., 18, 25, 47 ff., 60 ff., 72 ff., 93 ff., 107 ff.

[14]) Vgl. Art. 38 u. 39, 47 u. 48 St. V.

ist möglich. Die Erträgnisse des Gemeindevermögens sind in erster Linie zur Deckung der Gemeindebedürfnisse bestimmt; die Erhebung von Gemeindesteuern wird subsidiär zulässig erklärt[15]). An die staatliche Verwaltung sind die Gemeinden insofern durch ausdrückliche Bestimmung angeschlossen, als die Gemeindevorstände in Art. 40, letzter Absatz, ausdrücklich als Organe der Regierung bezeichnet werden. — Im übrigen macht die alte Unabhängigkeit der Gemeinden sich noch heute geltend, indem das Gemeindewesen in keinem einheitlichen, vom Staate erlassenen Gemeindegesetz geregelt wird. Es existiert bloß ein Normalmuster einer Gemeindeverfassung vom Jahre 1890, gestützt auf einen Großratsbeschluß vom 24. Juni 1865 und Art. 44 der frühern St. V. von 1880, dessen Nachahmung im zugehörigen Vorwort den Gemeinden empfohlen wird. Einen analogen Inhalt weist der Entwurf zu einem „Steuergesetz der Gemeinde" auf, der ohne Angabe von Verfasser und Datum in Schiers erschienen ist. Allgemein befaßt sich also der Staat nicht mit der Regelung des Gemeindewesens, nur in einzelnen Punkten ist dies geschehen[16]). An Hand derselben und auch des Niederlassungsgesetzes vom 1. Sept. 1874 kann festgestellt werden, daß eine Ausscheidung zwischen politischen und Bürgergemeinden vorhanden ist. Es fallen in den Wirkungskreis der erstern das Schul- und Armenwesen, soweit letzteres nicht als bürgerliches Sache der Bürgergemeinde ist[17]). Die Bürgergemeinde besitzt das Armengut zu Eigentum, ein Einkauf in dasselbe ist ausgeschlossen, ebenso in die fest ausgeteilten sog. Gemeindegüter (Gemeindelöser). Beschlußfassung über Aufnahme ins Bürgerrecht ist Sache der Bürgergemeinde allein[18]).

Die Gemeinden Graubündens nehmen also gestützt auf diese kurzen Angaben eine historisch begründete Sonderstellung ein, wie sie in keinem andern Kanton den Gemeinden zukommt. Infolge Bestehens der an und für sich wichtigen Kreise in ihrem Wirkungskreis beschränkt, weisen die Gemeinden innerhalb desselben eine sonst nirgends vorkommende Ausbildung der Autonomie auf, welche ihnen sogar erlaubt, ihre allgemeine Organisation — sonst überall Gegenstand staatlicher Regelung — vollkommen selbständig zu ordnen.

e) Tessin.

Die St. V. spricht nur von dem „Comune"; vgl. Art. 19, modifiziert durch das Verfassungsdekret vom 19. Nov. 1897. Die Regelung des Gemeindewesens ist im übrigen der Gesetzgebung überlassen. Einzig und allein noch das Abänderungsdekret zur Kantonsverfassung vom 20. Nov. 1875 garantiert in sehr lapidarer Form den Bestand der tessinischen Bürgergemeinden, der „Patriziati", unter dem Hinweis auf ein diesbezügliches Gesetz. Es kommen nun in Frage:

---

[15]) Vgl. Art. 40 St. V.

[16]) Vgl. die bei Schollenberger a. a. O. Bd. I, S. 213 angeführten staatlichen Gesetze; ferner Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentl. Angestellten vom 1. Januar 1903, speziell Art. 1.

[17]) Vgl. Art. 40 Abs. 3 St. V.

[18]) Vgl. Art. 11—16 Niederlassungsgesetz.

Das Gde. Org. Ges. vom 13. Juni 1854, aus welchem hervorgeht, daß der Kanton Tessin zur Verwaltung der den Gemeinden zukommenden Aufgaben eigentlich nur eine Gemeinde kennt, denn nirgends in diesem Gesetz ist von irgend einem andern Gemeindeverband als dem „Comune" die Rede. Diese Einheitsgemeinde ist denn auch für sämtliche Zweige der kommunalen Selbstverwaltung zuständig [19]). In Art. 134 ff. werden die Gemeindegüter den Gemeinden als Privatvermögen garantiert. Diese Garantie wird also im Gesetz, nicht, wie es bei den meisten Kantonen der Fall zu sein pflegt, in der St. V. ausgesprochen.

Was nun die Patriziate anbelangt, so sind dieselben in der Legge organica patriziale vom 28. Mai 1857 geregelt. Im übrigen gelangten sie in § 5 II lit. c. d. Abhdlg. zur Darstellung; unter Zuziehung der dortigen Ausführungen gelangt man dazu, trotz der ausgesprochenen Einheitsstellung der politischen Gemeinde zwei nebeneinander bestehende Gemeindeverbände anzunehmen, nämlich „Comune" und „Patriziato". Die Schulgemeinde fällt in der Regel mit der politischen Gemeinde zusammen, nur ausnahmsweise bildet sie einen selbständigen Organismus.

II. Ausscheidung des kirchlichen Elementes.

Freiburg.

Hier stehen sich Gemeinden (Communes) und Pfarreien (Paroisses) gegenüber. Die St. V. enthält über das Gemeindewesen keine Bestimmungen außer den beiden Art. 76 und 77 (Regelung des Gemeindewesens durch die Gesetzgebung, Oberaufsicht des Staates, Garantie des Gemeindevermögens und dessen Verwaltung). Das Gde. Ges. mit seinem Titel: Loi sur les communes et les paroisses vom 19. Mai 1894 kennzeichnet aber bereits die Zweiteilung im erwähnten Sinne [20]). Im zweiten Teil des Gesetzes [21]), handelnd von den Pfarreien, wird für diese ganz ähnlich den politischen Gemeinden eine Organisation aufgestellt und ferner ihr Aufgabenkreis eingehend umschrieben [22]). Den Kirchgemeinden steht das Recht der Steuererhebung zu. — An Hand dieser Bestimmungen läßt sich feststellen, daß der Kanton Freiburg vom Gemeindewesen das Kirchenwesen vollständig losgelöst hat; politische Gemeinde und Kirchgemeinde sind zwei getrennte Gemeindeverbände, welche auch territorial meistens nicht zusammenfallen, wenn auch die Übereinstimmung der jeweiligen Gebiete angestrebt werden soll [23]). Dagegen ist die Bürgergemeinde im Kanton Freiburg von der politischen Gemeinde nicht getrennt; die Bürger besitzen einzig das Recht in einer Gemeindeversammlung bei der Behandlung speziell bürgerlicher Angelegenheit (Vermögens-

[19]) Vgl. Art. 35 ff., 68 ff., 72 ff. (sehr ausführliche Bestimmungen über die Funktionen der Ortspolizei), 76 ff., 80 ff., 125 ff.
[20]) Vgl. auch die allgemeinen Bestimmungen in Art. 1—4 desselben.
[21]) Art. 285 ff.
[22]) Vgl. Art. 294, 302, 306, besonders aber 314 betr. Unterhalt der kirchlichen Gebäulichkeiten mit Einschluß der Friedhöfe, Bestreitung des Unterhaltes der Geistlichen, Auslagen für den Kultus als solchen und Verwaltungskosten der Kirchgemeinde.
[23]) Art. Art. 286 l. c.

verwaltung usw.) gesondert über diese abzustimmen unter Ausschluß der Nichtbürger [24]).

III. Ausscheidung des bürgerlichen und des kirchlichen Elementes.

Im Gemeindewesen dieser Gruppe von Kantonen, es handelt sich um die sog. Berner Gruppe, bestehen mit wenigen vereinzelten Ausnahmen drei Gemeindeverbände nebeneinander, indem eine vollständige Ausscheidung sowohl des bürgerlichen, wie des kirchlichen Elementes erfolgt ist.

a) Bern.

Aus der St. V. geht die Dreiteilung des Gemeindewesens nicht mit Bestimmtheit hervor. Art. 63 befaßt sich mit der Einteilung des Staatsgebietes in Gemeinden und Kirchgemeinden, dann folgen Bestimmungen über das Bürgerrecht (Art. 64) und organisatorische Bestimmungen; einzig in Art. 68 (Vermögensgarantie), Art. 69 (gemischte Gemeinden) und Art. 70 (Vermögensabtretung an die Einwohnergemeinde) werden die Burgerschaften genannt. Diese Verfassungsbestimmungen sind das Resultat einer langwierigen Entwicklung und wurden zu einer Zeit aufgestellt (1893), da man sich scheute eine klare Ordnung im Gemeindewesen zu schaffen wegen der damals noch gänzlich unabgeklärten Meinungen über den Bestand der Einwohner- und Burgergemeinden. Das Gde. Ges. vom 9. Dez. 1917 [25]) bringt nun die gewünschte Klarheit in das Gemeindewesen, indem es prinzipiell zwischen Einwohnergemeinden [26]) und Burgergemeinden [27]) unterscheidet und jeder derselben ihren bestimmten Wirkungskreis zuteilt [28]). Die Burgergemeinden haben eine eigene Organisation, eigene Verwaltung [29]) und ihr Vermögen wird ihnen im Gde. Ges. ebenfalls gewährleistet [30]). Als Aufgaben der Burgergemeinden werden genannt: Vermögensverwaltung, Aufnahme neuer Mitglieder, Besorgung derjenigen Aufgaben, welche ihr durch besondere Gesetze überlassen werden. Dabei handelt es sich um die burgerliche Armen- und Vormundschaftspflege. Was die erstere anbetrifft, so sind hiefür maßgebend die Bestimmungen der §§ 19—27 des Gesetzes über das Armen- und Niederlassungswesen vom 28. Nov. 1897. Die Armenpflege — sie erstreckt sich auf alle in- und auswärtswohnenden Angehörigen — kommt aber nur denjenigen Burgergemeinden zu, welche sie schon vor Inkrafttreten des Gesetzes ausübten; ferner darf die Ausübung, sowohl was richtige Durchführung als finanzielle Grundlagen anbelangt, nicht gefährdet erscheinen. Naturgemäß sind es deshalb verhältnismäßig wenige Burgergemeinden,

---

[24]) Vgl. Art. 10 l. c.
[25]) Vgl. hierüber Blumenstein: Das neue bernische Gemeinderecht. Mts.-blatt f. bern. V. R. Bd. XVI, S. 1 ff.
[26]) Vgl. Art. 1 ff. l. c.
[27]) Vgl. Art. 73 ff. l. c.
[28]) Vgl. Art. 2 u. 74 l. c.
[29]) Vgl. Art. 76 l. c.
[30]) Vgl. Art. 78 l. c.

die noch eigene Armenpflege führen; wo dies nicht mehr der Fall ist, werden die Burgergüter zu Beiträgen an die Armenpflege der Einwohnergemeinde herangezogen [31]). Die Vormundschaftspflege steht gemäß Art. 28 E. G. zum Z. G. B. denjenigen Burgergemeinden und Korporationen zu, welche burgerliche Armenverwaltung führen, und zwar über alle im Kanton wohnenden Burger, aber nur solange, als sie die burgerliche Armenpflege beibehalten. — In der Stadt Bern liegen in bezug auf Armen- und Vormundschaftspflege besondere Verhältnisse vor, indem sie hier den 13 Zunftgesellschaften für ihre Angehörigen obliegen, für Burger ohne Zunftrecht der Burgergemeinde als solcher [32]).

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß im Kanton Bern sowohl Einwohner- als Bürgergemeinde als eigentliche Gemeinden in der Regel nebeneinander bestehen. Doch sind Abweichungen möglich: Einmal gibt es Gemeinden, wo keine eigentlichen Burgergemeinden mehr bestehen; in diesen Gemeinden sind die entsprechenden Einwohnergemeinden und ihre Organe die gesetzlichen Vertreter der Burgerschaft und haben die Verwaltung allfälliger Burgergüter, welche keiner burgerlichen Korporation gehören, zu besorgen [33]). Davon ist zu unterscheiden der Fall, wo eine Bürgergemeinde die Besorgung ihrer Angelegenheiten der Einwohnergemeinde unter Zustimmung dieser letztern ganz oder teilweise überträgt. Hier bleibt die Burgergemeinde bestehen, die Übertragung kann jederzeit auch rückgängig gemacht werden [34]). Und ein weiterer, wiederum verschiedener Fall besteht darin, daß sich Einwohnergemeinde und Burgergemeinde unter übereinstimmendem Beschluß der beidseitigen Gemeindeversammlungen zu einer „gemischten Gemeinde" vereinigen können. Hier hören beide Gemeinden auf zu existieren, ein neues Gemeindereglement ist geschaffen für die neu erstandene Korporation sui generis, die Rechtsnachfolgerin, welche allerdings die Gestalt und die entsprechende Organisation einer Einwohnergemeinde nach außen annimmt. Über die nähern Folgen hinsichtlich Vermögensübergang, Erwerb des Bürgerrechtes und gesonderten Erwerb des Burgernutzens vgl. Art. 83 Gde. Ges. Art 84 bestimmt in Anlehnung an Art. 69 St. V., daß die Trennung gemischter Gemeinden unstatthaft sei. — Von den drei geschilderten Fällen haben der erste und der letzte die Folge, daß die im Kanton Bern herrschende Dreiteilung (Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinde) infolge Wegfallens der Burgergemeinde auf eine Zweiteilung reduziert wird.

Bern hat als paritätischer Kanton, welcher zudem auch in dritter Linie die christkatholische Konfession als Landeskirche anerkennt [35]), ein allgemeines Gesetz über die Ordnung des Kirchenwesens im Kanton Bern

---

[31]) Vgl. §§ 24 ff. l. c., ferner Flückiger: Die burgerliche Armenpflege im Kanton Bern; Diss. Bern 1920.

[32]) Vgl. Wäber: Ergebnisse der Armenpflege der Zunftgesellschaft zu Schmieden in den Jahren 1891 bis 1920, Bern 1922;
Zesiger: Das bernische Zunftwesen, Bern 1912, S. 114 ff.;
Zesiger: Die Gesellschaft zu den Zimmerleuten, Bern 1909, S. 36 ff.

[33]) Vgl. Art. 80 Gde. Ges.

[34]) Vgl. Art. 81 Gde. Ges.

vom 18. Januar 1874 erlassen[36]). Als Ergänzung zu diesem Gesetz gelten die einschlägigen Bestimmungen des Gde. Ges.[37]), so daß die Kirchgemeinden eine den Einwohnergemeinden ganz analoge Organisation besitzen. Sie sind demnach befugt wie diese, die Verwaltung der eigenen Angelegenheiten absolut selbständig zu besorgen, selbstverständlich unter staatlicher Aufsicht. Als hauptsächlichste Aufgaben stehen ihnen zu: Wahl der Geistlichen, Verwaltung des Kirchengutes, Beschlußfassung über Fragen, welche das Verhältnis zu einer obern kirchlichen Behörde berühren[38]), Förderung des örtlichen Kirchenwesens und des sittlich-religiösen Lebens[39]) usw. Die Kirchgemeinden sind deshalb von den übrigen Gemeinden vollständig gesonderte, autonome Gemeinden, die auch territorial gar nicht immer mit den Einwohnergemeinden zusammenfallen, sondern meistens mehrere Einwohnergemeinden umfassen.

Das Primarschulwesen ist Sache der Einwohnergemeinde, und eine jede solche bildet einen Schulkreis[40]). Doch kann eine Gemeinde ihr Gebiet in mehrere Schulkreise teilen oder umgekehrt sich mit andern Gemeinden zu einem Schulkreis vereinigen. Daraus ließe sich die Annahme einer ausnahmsweise vorhandenen vierten Art eines Gemeindeverbandes rechtfertigen. Dagegen aber ist festzuhalten, daß das Schulwesen eben doch Sache der Einwohnergemeinde bleibt, trotz der in § 9, Abs. 5, l. c. vorgesehenen Kompetenzübertragung vom Gemeinderat an die Schulkommission. Organisation, Verwaltung, Tragung der Kosten ist nach wie vor Sache der beteiligten Einwohnergemeinden.

Auch die in Art. 67—72 Gde. Ges. vorgesehenen besondern Organisationen (Gemeindeverbände, Unterabteilungen) stellen keine neuartigen Gemeindeverbände dar, wenn ihnen auch die Eigenschaft öffentlich-rechtlicher Körperschaften zukommt. Es handelt sich um bloße territoriale Verbände zum Zwecke der Erfüllung bestimmter, sonst der Einwohnergemeinde obliegender Aufgaben, auf deren Schultern letzten Endes die Erfüllung der betr. Aufgabe, sei es im Gemeindeverband, sei es im Verhältnis zur Unterabteilung ruht[41]).

Eher könnten die in Art. 96 Gde. Ges. genannten Allmend- und Rechtsame-Gemeinden, die wie Gemeinden organisiert sind, oder dauernde Gemeindeaufgaben zu erfüllen haben, als besonders geartete Gemeindeverbände gelten; sie erfahren auch in dieser Hinsicht gewissermaßen eine Gleichstellung mit den Gemeinden. Weil sie aber einmal gemäß Art. 20 E. G. zum Z. G. B. nicht öffentlichrechtliche Korporationen sind und im übrigen bloß eine verhältnismäßig geringfügige Ausnahme bilden und nur für vereinzelte Einwohnergemeinden das Bestehen einer solchen Allmend- oder Rechtsame-Gemeinde in Frage kommt, so rechtfertigt es sich nicht, von einer für den gesamten Kanton bedeutsamen Vierteilung im Gemeindewesen zu sprechen.

---

[35]) Vgl. Art. 84 St. V.
[36]) Vgl. Zeerleder: Kirchenrecht des Kantons Bern; Bern 1896.
[37]) Vgl. dessen Art. 101.
[38]) Das sog. Veto, vgl. § 47 K. G.
[39]) Vgl. § 2 K. G.
[40]) Vgl. Gesetz über den Primarunterricht vom 6. Mai 1894.
[41]) Vgl. Art. 69 Gde. Ges.; ferner § 7 lit. c. dieser Abhdlg.

Zusammenfassend ist zu sagen, daß der Kanton Bern zu den Kantonen mit Dreiteilung im Gemeindewesen gehört, wobei diese Dreiteilung nach Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinde sich in den weiter oben erwähnten Fällen ausnahmsweise auf eine Zweiteilung reduzieren kann.

b) Luzern.

Sowohl die Staatsverfassung [42]) als auch das die gesamte Staatsverwaltung umfassende Organisationsgesetz vom 8. März 1899 [43]) nennen vier Arten von Gemeinden, nämlich politische oder Einwohnergemeinden, Ortsbürgergemeinden, Kirchgemeinden und Korporationsgemeinden. Wenn nun die letztern schon den Namen Gemeinde tragen, so gehören sie als ausschließliche Nutzungskorporationen, welchen allerdings juristische Persönlichkeit des öffentlichen Rechtes zukommt, doch nicht auf dieselbe Stufe mit den Gemeinden, denn sie haben keinerlei Bedeutung für die Ausübung staatlicher Verwaltungsaufgaben; die Zugehörigkeit zu einer solchen Korporation hat auch nicht die Bedeutung des Ortsbürgerrechtes, welches die Grundlage zum Kantonsbürgerrecht bildet. Zudem bestehen lange nicht in allen Gemeinden Korporationsgemeinden, so daß auch aus diesem Grunde die letztern von einer allgemeinen Gemeindeeinteilung ausscheiden. Luzern ist demnach zu den Kantonen mit Dreiteilung zu zählen, wobei man, sofern die Korporationsgemeinden doch als Gemeinden mitgezählt werden sollen, von der bloßen Möglichkeit des Vorhandenseins einer vierten Gemeindeart sprechen kann.

Die Staatsverfassung trennt die einzelnen Gemeindeverbände klar voneinander ab. Einwohnergemeinden und Kirchgemeinden stimmen auch territorial nicht überein, § 167 Org. Ges. zählt 107 politische Gemeinden auf gegen 80 Bürgergemeinden gemäß § 220. Für die Einwohnergemeinden enthält die Staatsverfassung die Autonomerklärung, ihre Bestimmung als territoriale Einheiten für die Staatsverwaltung und in großen Zügen ihre Organisation. Ähnliche Vorschriften stellt Art. 90 St. V. für die Ortsbürgergemeinden auf; namentlich ist wichtig aus dem Inhalt des Abs. 4 von Art. 90 zu entnehmen, daß die Ortsbürgergemeinden entweder für die Verwaltung ihrer Angelegenheiten eigene Behörden wählen, oder aber damit die politischen Gemeinderäte betrauen [44]). Dies zeigt deutlich, daß im Prinzip die Ortsbürgergemeinden organisch von den Einwohnergemeinden gesondert dastehen, und wo auch eine Übertragung der Verwaltungsgeschäfte stattfindet, bleibt damit der Charakter der Ortsbürgergemeinde als autonomer Gemeinde dennoch gewahrt [45]). Die Ortsbürgergemeinde wird fernerhin als Eigentümerin des Gemeindearmenfonds bezeichnet, und es ist auch die Armenpflege das Gebiet, wo die Wirkungskreise der beiden Gemeindeverbände ineinander greifen. Bisher ist das bürgerliche Armenwesen Sache der Ortsbürgergemeinden gewesen, die übrige Armenpflege unter Mitwirkung des Staates Sache der Einwohnergemeinden. Nach dem neuen Armengesetz wird ein Teil der Armen-

[42]) Art. 87 St. V.
[43]) Vgl. § 166 l. c.
[44]) Vgl. § 212 Org. Ges.
[45]) Vgl. S. 177.

lasten, namentlich für die außerkantonale Armenpflege, durch den Staat übernommen. Zudem wird im Gesetz das Prinzip der örtlichen Armenpflege in den Vordergrund gestellt, ähnlich wie es im Konkordat betr. die wohnörtliche Unterstützung vom 27. Nov. 1916 geschehen ist. Dies hat natürlich auch eine Verschiebung der Armenlasten unter den Gemeinden zur Folge, immerhin müssen die Ortsbürgergemeinden nach wie vor daran mittragen helfen. — Den Kirchgemeinden stehen sämtliche Befugnisse zur selbständigen Verwaltung ihrer Zwecke zu[46]).

Indem die drei eigentlichen Gemeindeverbände dermaßen in völliger Selbständigkeit nebeneinander bestehen, jedem für sein Gebiet die Eigenschaft einer autonomen Gemeinde zukommt, die Korporationsgemeinde als bloße Nutzungskorporation von einer Zusammenzählung mit den drei andern Gemeindeverbänden ausgeschlossen wird, muß für den Kanton Luzern das System der Dreiteilung angenommen werden, wenn auch der Wortlaut von St. V. und Org. Ges. auf eine Vierteilung schließen ließe.

c) Zug.

In diesem Kanton liegen ganz ähnliche Verhältnisse vor wie im Kanton Luzern. Auch hier unterscheiden St. V. und Gde. Ges. zwischen vier Arten von Gemeinden: Einwohner-, Bürger-, Kirch- und Korporationsgemeinde, deren Eigentum in Art. 11 St. V. unverletzlich erklärt wird. Art. 70 ff. St. V. umschreiben jede dieser Gemeinden, bestimmen ganz allgemein deren Organisation und Wirkungskreis, was namentlich wichtig ist für die Bürgergemeinde, welcher ausdrücklich das Armen- und das Vormundschaftswesen für die Gemeindeangehörigen zugeteilt wird. Sie ist zudem Eigentümerin des Gemeindearmenfonds. Die Kirchgemeinden sind von den Einwohnergemeinden getrennt und besitzen eine besondere Organisation; es stehen ihnen sämtliche Befugnisse zu, die mit den kirchlichen Zwecken zusammenhängen[47]). Auch territorial bestehen zwischen den Gemeindeverbänden da und dort Verschiedenheiten, indem die Pfarrsprengel nicht immer mit dem Gebiet der entsprechenden Einwohnergemeinde zusammenfallen, wenn auch der Zahl nach gleichviel Einwohnergemeinden wie Kirchgemeinden (nämlich je 11) vorhanden sind[48]). Jeder der drei Gemeindeverbände ist zu gesonderter Steuererhebung für seine Zwecke berechtigt, sofern die sonstigen Einnahmen zur Bestreitung der Auslagen nicht genügen[49]).

Indem die Korporationsgemeinden in Zug ihrer Natur nach denjenigen des Kanton Luzern entsprechen und auch nur in denjenigen Gemeinden vorhanden sind, in welchen noch besondere Korporationsgüter bestehen, scheiden diese Korporationsgemeinden im gleichen Sinne wie bei Luzern von der Einteilung als eigentliche Gemeindeverbände aus. Zug zählt somit ebenfalls zu den Kantonen mit Dreiteilung im Gemeindewesen.

---

[46]) Vgl. St. V. Art. 91 u. 92, O. G. §§ 221 ff., 230.
[47]) Vgl. Art. 71 Abs. 1 u. 72 St. V.
[48]) Vgl. Gde. Ges. §§ 1 und 75.
[49]) Vgl. Art. 74 St. V.

d) Solothurn.

Die Dreiteilung im Gemeindewesen dieses Kantons geht aus der St. V. vom 23. Okt. 1887 (mit den seitherigen Abänderungen) hervor; vgl. Art. 52: Der staatlichen Organisation unterliegen die Einwohnergemeinden, Bürgergemeinden und Kirchgemeinden. Art. 54 St. V. erklärt die Gemeinden, d. h. die in Art. 52 genannten, für autonom[50]). In den Art. 55—57 werden die Gemeinden in ihrem Bestand umschrieben; Art. 58—60 regeln noch im besondern die Organisation der Kirchgemeinden.

Das Gesetz über die Organisation des Gemeindewesens vom 28. Okt. 1871 kennt nur eine Gemeinde und zwar die Bürgergemeinde[51]). Auf dieser war das solothurnische Gemeindewesen aufgebaut und besaß eine entsprechende Organisation. Durch die B. V. von 1874 wurde dieser Zustand unhaltbar, da er den Grundsätzen der B. V. nicht entsprach, und er fand seine Abänderung in der St. V. vom 12. Dez. 1875 § 58 und in dem Kantonsratsbeschluß vom 23. Jan. 1877 betr. Vornahme der Gemeindewahlen, wonach § 1 ff. des Gde. Ges. von 1871 dahin modifiziert seien, daß neben der Bürgergemeinde eine Orts- oder politische Gemeinde bestehe, auf deren Organisation die gesetzlichen Bestimmungen anzuwenden seien. Nachdem auf diese Weise die politische Gemeinde geschaffen worden war, mußte auch eine Umschreibung der beidseitigen Wirkungskreise von Einwohner- und Bürgergemeinde erfolgen. Dies geschah durch die Verordnung vom 15. Juli 1881 betr. die Organisation des Gemeindewesens, deren 1. Abschnitt von den Kompetenzen der Bürger- und Einwohnergemeinden handelt. In die Kompetenz der Bürgergemeinde und ihrer Organe fallen gemäß dieser Verordnung die Verwaltung der rein bürgerlichen und Korporationsangelegenheiten, namentlich Wald, Allmend und übrige bürgerliche Besitzungen, Fonds und Stiftungen; ferner das Vormundschaftswesen in bezug auf die Gemeindebürger, das Armenwesen, sofern die Nichtbürger zu keinen Leistungen in dieser Richtung angehalten werden, schließlich die Erteilung des Bürgerrechts. Der politischen oder Einwohnergemeinde steht die Lösung hauptsächlich folgender Aufgaben zu: Schulwesen, Bau- und Straßenwesen (sog. Fronwesen), Ortspolizei, Niederlassungs- und Steuerwesen, Feuerlöschwesen, Führung der Zivilstands- und Stimmregister, überhaupt alle nicht ausdrücklich der Bürgergemeinde vorbehaltenen Gemeindeobliegenheiten.

Diesen Verhältnissen hat dann die Staatsverfassung von 1887 hinterher Rechnung getragen, indem sie die bereits erwähnten Bestimmungen über die Gemeinden aufstellte. Dazu kommt noch Art. 68, wonach die Pflicht, die Armen zu unterstützen, der Heimatgemeinde, also der Bürgergemeinde obliegt. Die nach Art. 1 des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1875 der Wohngemeinde obliegende außerordentliche Armen- und Krankenunterstützungspflicht trifft die Einwohnergemeinde. Weiter wird in Abs. 3 desselben Art. verfügt, daß für die Bestreitung der Armenbedürfnisse das Armengut, allfällige besondere Stiftungsgüter, das allgemeine Ortsbürgergut und die Steuerkraft der Ortsbürger in Anspruch zu nehmen

[50]) Vgl. auch Art. 20 Ziff. 6—8.
[51]) Vgl. § 1 l. c.

sind. Was das Vormundschaftswesen anbelangt, hat sich das E. G. zum Z. G. B. der herrschenden Ordnung angeschlossen; den Einwohnergemeinden steht zu die Vormundschaft über diejenigen Einwohner, welche nicht Kantonsbürger sind, den Bürgergemeinden die Vormundschaft über ihre im Kanton wohnenden Bürger usw. Die vormundschaftlichen Behörden der Gemeinden sind geteilt nach Einwohner- und Bürgergemeinde.

Wenn hier über den Rahmen des in diesem Kapitel zu behandelnden Themas auf den geschichtlichen Werdegang zurückgegriffen wurde, so geschah dies um zu zeigen, wie man im Kanton Solothurn verhältnismäßig spät und gezwungen durch den von der B. V. eingeführten Grundsatz der Niederlassungsfreiheit zur Aufstellung der politischen Gemeinde gelangte, und wie dann der Staat sich in seiner Gesetzgebung an die neuen Verhältnisse im Gemeindewesen anpassen und für seine verschiedenen Gemeindeverbände eine „Kompetenzausscheidung" treffen mußte. Für diese Entwicklung bietet Solothurn ein gutes Beispiel, weil sich die Spuren in der neuen Gesetzgebung noch deutlich nachweisen lassen. Der Abschluß der Entwicklung zeigt Solothurn als einen Kanton mit vollständiger Dreiteilung. Gegenüber Bern besteht ein Unterschied darin, daß der Bürgergemeinde Armen- und Vormundschaftswesen, soweit die Ortsbürger betreffen, ohne Ausnahme überbunden werden. Die Bedeutung der Bürgergemeinde ist also in Solothurn noch eine wesentlich größere als in Bern, wo diese Obliegenheiten nur noch ausnahmsweise der Bürgergemeinde zukommen, infolge des in diesem Kanton herrschenden Prinzips der örtlichen Armenpflege.

e) Schaffhausen.

Eine klare und verhältnismäßig eingehende Regelung des Gemeindewesens findet sich bereits in der St. V. Art. 89—105, welche im Gesetz über das Gemeindewesen vom 9. Juli 1892 noch weiter ausgebaut wird. Es sei gleich von vernherein erwähnt, daß die Gemeindegesetze von Bern und Schaffhausen sich weitaus am ähnlichsten sind. Die St. V. unterscheidet zwischen Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinde[52]; die ersten sind zugleich auch die Schulgemeinden[53]. Im weitern werden die Gemeinden näher umschrieben, sowohl was ihren Bestand als ihren Wirkungskreis anbelangt, indem festgelegt wird, daß der Einwohnergemeinde die gesamte Gemeindeverwaltung mit Ausnahme des Armenwesens, soweit es nach dem Gesetze der Bürgergemeinde obliegt, und mit Ausnahme der rein bürgerlichen Stiftungen zukommt. Damit ist bereits in der St. V. die hauptsächlichste Scheidung zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde getroffen und jeder ihr Aufgabenkreis zugewiesen. Indem noch die Befugnisse der Kirchgemeinde umschrieben werden[54] woraus hervorgeht, daß sie in der Verwaltung ihrer Angelegenheiten im Sinne von Art. 90 St. V. autonom sind, ergibt sich eine vollständige Dreiteilung des Gemeindewesens. — Was das Armenwesen anbelangt,

---

[52]) Vgl. Art. 89 St. V. und Art. 1 Gde. Ges.
[53]) Vgl. Art. 10 Gde. Ges.
[54]) Vgl. Art. 100 ff. St. V.

so wird dies im Gde. Ges. Art. 147 ff. im weitern dahin geordnet, daß der Einwohnergemeinde die Besorgung der nach Bundesrecht und nach den Staatsverträgen zu gewährenden, sowie derjenigen Armenunterstützung zukommt, welche weder durch Gesetz noch durch Staatsverträge geregelt ist. Der Bürgergemeinde liegt die Unterstützung ihrer Angehörigen ob[55]), also im Grunde die gleiche Ordnung wie z. B. in Solothurn. Beide Gemeinden können, wenn die Armenfonds nicht ausreichen, Armensteuern erheben[56]); steuerpflichtig sind in der Bürgergemeinde in diesem Fall sämtliche in der Gemeinde wohnhaften Bürger. Ebenso sind die Kirchgemeinden gemäß Art. 103 St. V. und Art. 106 Gde. Ges. zur Steuererhebung berechtigt, wenn der Ertrag des Kirchengutes zur Deckung der Bedürfnisse nicht ausreicht. — Ein dem schaffhauserischen Gemeindewesen ganz eigentümlicher Zusammenhang, der allerdings heute, wo Defizite im Gemeindehaushalt überall an der Tagesordnung sind, von nicht sehr großer Bedeutung sein wird, besteht zwischen der Einwohner- und der Bürgergemeinde: Übersteigt nämlich der Ertrag des Einwohnergemeindegutes durchschnittlich die jährlichen Bedürfnisse der Einwohnergemeinde, so ist auf Verlangen der Bürgergemeinde der Überschuß an die letztere zu verabfolgen. Der Grund dieser Bestimmung liegt in der stattgefundenen und durch das Gde. Ges. veranlaßten Ausscheidung der Gemeindegüter. Über die Verwendung dieser Überschüsse entscheidet die Bürgergemeinde; stimmt letztere z. B. zu, so kann der Überschuß in Form von Naturalleistungen oder Nutznießungen den Bürgern verabreicht werden[57]). Dieser Zusammenhang in bezug auf das Einwohnergemeindegut ist aber auch steuerrechtlich relevant, wenn auch mehr in der Theorie. Art. 135, Abs. 2, Gde. Ges. bestimmt, daß die Einwohnergemeinde nicht berechtigt ist, Steuern zu erheben, solange an die Bürgergemeinde Ertragsüberschüsse abgeliefert werden. Im übrigen dürfen auch die Bürgergemeinden keine Steuern erheben, solange sie Nutzungen verteilen. — Gemäß Art. 111 Gde. Ges. können Gemeindeverwaltungen vereinigt werden, indem Bürger- sowohl als Kirchgemeinden die Verwaltung ihrer Gemeindegüter vertraglich den Organen der Einwohnergemeinde übertragen können, ferner die Bürgergemeinde die Obliegenheiten des Bürgerrates an den Einwohnerrat übertragen darf[58]). — Das gesamte Vormundschaftswesen ist Sache der Einwohnergemeinde[59]).

Aus diesen Ausführungen ergibt sich für den Kanton Schaffhausen eine überaus scharfe Dreiteilung im Gemeindewesen, die nur in beschränktem Maß Abweichungen kennt und lange nicht in dem Umfang wie etwa die bernische Gemeindegesetzgebung. Namentlich ist aber auch hervorzuheben, daß der Kanton Schaffhausen eine fast einzig dastehende klare Ordnung des Gemeindewesens bereits in seiner St. V. wie auch in seinem Gde. Ges. aufweist, was um so erwähnenswerter ist, als erstere aus dem Jahre 1876, das letztere aus dem Jahre 1892 stammt.

---

[55]) Vgl. Art. 148, 77 lit. b und 83 Gde. Ges.
[56]) Vgl. Art. 152 Gde. Ges.
[57]) Vgl. Art. 109 Gde. Ges.
[58]) Vgl. Art. 99 St. V. und 82 Gde. Ges.
[59]) Vgl. Gde. Ges. Art. 15 u. 65 Ziff. 11 in Verbindung mit. 45 ff. E. G. zum Z. G. B.

f) Aargau.

Das Gemeindewesen dieses Kantons ist in den Grundzügen gleich demjenigen der andern Kantone dieser Gruppe. Es bestehen nebeneinander Einwohner-, Ortsbürger- und Kirchgemeinden[60]). Gemäß § 1 des Gesetzes über die Organisation der Gemeinden bilden eine oder mehrere Ortsbürgerschaften einen Gemeindebezirk. Unter Ortsbürgerschaft wird nach dem Wortlaut von § 2 l. c. der Verein der Anteilhaber eines Gemeinde- oder Armengutes verstanden, welche die gegenseitige Verpflichtung der Armenunterstützung haben. Der Ausdruck „Verein" in diesem Zusammenhang ist natürlich nicht im üblichen Sinn zu verstehen, es handelt sich um keinen Verein im Sinne von Z. G. B. Art. 60 ff., sondern das Gde. Ges., welches aus dem Jahre 1841 stammt, wollte mit dieser etwas altertümlichen, mit heutigen Begriffen nicht genau übereinstimmenden Definition nichts anderes als die Ortsbürgergemeinde bezeichnen, welch letztere Bezeichnung denn auch in die St. V. von 1885 aufgenommen wurde. Andererseits ist in diesem Zusammenhang zu bemerken, daß der Kanton Aargau verhältnismäßig früh schon zwischen Einwohner- und Bürgergemeinde unterscheidet, viel früher als z. B. Solothurn. — An Besonderheiten des aargauischen Gemeindewesens sind hervorzuheben, daß nach Art. 45 St. V. der Gemeinderat nach den Bestimmungen des Gesetzes die Verwaltung der Einwohner- und Ortsbürgergemeinde besorgt; jedoch muß die Bürgerschaft im Gemeinderat vertreten sein. § 42 des Gde. Ges. bestimmt weiterhin, daß bei Vorhandensein mehrerer Ortsbürgerschaften aus jeder derselben wenigstens ein Mitglied des Gemeinderates gewählt werden müsse. Es kann deshalb nicht von einer vollständigen Übertragung der Verwaltung an die Einwohnergemeinde die Rede sein. Auch sonst erweist sich die Ortsbürgergemeinde als autonomer Gemeindeverband, hauptsächlich weil ihr eine Aufgabe der staatlichen Verwaltung, ein öffentlichrechtlicher Zweck: die bürgerliche Armenpflege, überbunden ist. Der Gemeinderat verwaltet die Gemeindeeinkünfte, dann das Ortsgemeinde-, ferner das Armen-, Schul-, Kirchen- und Bruderschaftsgut[61]); der Ertrag dieser Güter darf aber ausschließlich nur für die entsprechenden Zwecke verwendet werden[62]). — Das Armenwesen ist, da im Kanton Aargau das Heimatprinzip herrscht, Sache der Heimat-, also der Ortsbürgergemeinden[63]), das Vormundschaftswesen dagegen Sache der Einwohnergemeinde[64]). Ihr liegt neben dem Staate auch die Sorge für den Volksschulunterricht ob[65]); sie hat namentlich für die Einrichtung der nötigen Volksschulen zu sorgen.

Alle drei Gemeindeverbände sind zur Steuererhebung für die Erfüllung ihrer Aufgaben befugt, wenn die Erträgnisse der entsprechenden Gemeindegüter und -einkünfte nicht ausreichen[66]); also kann die Ortsbürgergemeinde eine Armensteuer, die Kirchgemeinde eine Kirchensteuer,

---

[60]) Vgl. Art. 44 u. 67 St. V.
[61]) Vgl. § 91 Gde. Ges.
[62]) Vgl. Gemeinde-Steuer-Gesetz vom 30. Nov. 1866 §§ 1—12.
[63]) Vgl. Art. 82 St. V.
[64]) Vgl. Art. 47 lit. c St. V., §§ 59 ff. E. G. zum Z. G. B.
[65]) Vgl. Art. 63 St. V.
[66]) Vgl. §§ 13—17 Gde. St. Ges.

die Einwohnergemeinde eine Schulsteuer für Schulzwecke, für andere ihr obliegende Aufgaben eine Gemeindepolizeisteuer erheben. Letztere trägt ihren Namen wohl deshalb, weil das Gut der Einwohnergemeinde den Namen Einwohnerpolizeikasse trägt, eine eigenartige Bezeichnung, die sich sonst nirgends findet[67]).

Im Anschluß an diese III. und die vorhergehende II. Gruppe ist

g) Appenzell A.-Rh.

zu erwähnen. Die Einteilung dieses Kantones zu den Kantonen mit Ausscheidung des bürgerlichen und kirchlichen Elementes ist nicht absolut einwandfrei. Sie könnte mit ebenso viel Recht bei Gruppe II geschehen; ausschlaggebend zur Einreihung von Appenzell A.-Rh. an dieser Stelle ist jedoch schließlich der Wortlaut der St. V. vom 24. April 1908 geworden, speziell der Art. 8—10, auf Grund welcher formell eine Dreiteilung im Gemeindewesen angenommen werden muß.

In Art. 8 werden die bestehenden Religionsgenossenschaften als öffentlichrechtliche Korporationen (Zuerkennung dieser Eigenschaft durch den Kantonsrat) und berechtigt erklärt, ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen. Gemäß Art. 9 bleiben die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden bestehen. Der Inhalt der beiden Artikel zusammengenommen führt zur Schlußfolgerung, daß die Kirchgemeinden als verwaltungsrechtliche Einteilungen der Landeskirche offenbar auch Selbständigkeit, d. h. Autonomie besitzen, um so mehr als Art. 9 ausdrücklich von Kirchgemeinden spricht. Diese Auffassung wird bestärkt durch die in Art. 9 Abs. 2 getroffene Vermögensausscheidung zwischen Kirchgemeinde und Einwohnergemeinde, wonach die kirchlichen Gebäulichkeiten im Eigentum der letztern verbleiben, das übrige Kirchenvermögen Eigentum der Kirchgemeinde wird. Offenbar muß früher eine mindestens vormögensrechtliche Einheit zwischen den beiden Gemeindeverbänden bestanden haben; der Wortlaut von Art. 9, Abs. 2: „Die evangelisch-reformierten Kirchgemeinden bleiben bestehen" deutet aber ferner an, daß auch sonst am gesonderten Fortbestand der Kirchgemeinden festgehalten werden soll.

Nachdem auf diese Weise der Bestand von selbständigen Kirchgemeinden festgestellt worden ist, handelt es sich noch darum, die Bürgergemeinden auf ihre Natur hin zu untersuchen. Da gibt Art. 10 St. V. klipp und klar Auskunft: „Als Korporationen des öffentlichen Rechtes werden ferner erklärt: die Einwohner- und Bürgergemeinden." Also herrscht Gleichstellung zwischen diesen beiden Gemeindeverbänden, m. a. W. die Bürgergemeinden werden wie die Einwohnergemeinden als eigentliche Gemeinden von der St. V. genannt. Abs. 2 desselben Art. spricht dann besonders noch von den eigentlichen Korporationen usw., was bestätigt, daß die Bürgergemeinden gemäß dem Wortlaut der St. V. als Gemeinden gelten sollen. —

Geht man dazu über, die Organisation des Gemeindewesens nach früher aufgestellten Grundsätzen[68]) weiter zu verfolgen, so sind es gerade

[67]) Vgl. § 17 l. c., ferner über den Begriff „Polizei" S. 57.
[68]) Vgl. § 8 dieser Abhandlg.

die Bestimmungen der St. V. selber, welche der getroffenen Einteilung widersprechen, vielmehr auf eine Vereinigung von Einwohner- und Bürgergemeinde schließen lassen, wenigstens was die Verwaltung (einheitlicher Gemeinderat für beide Gemeinden im ganzen Kanton) anbelangt. Art. 72, Abs. 3 verbietet die Verteilung von Bürgernutzen, solange eine Gemeinde, und zwar eine Einwohnergemeinde, für Gemeindezwecke Steuern erheben muß. Art. 74, Ziff. 5, nennt unter den Befugnissen der Einwohnergemeindeversammlung Beschlußfassung und Aufsicht über die Verwaltung sämtlicher Gemeindegüter und Beaufsichtigung der Bürgergutsverwaltung. Vorberatende Behörde für die Versammlung der Einwohnergemeinde wie der Bürgergemeinde ist der Gemeinderat [69]), ebenso ist er für beide vollziehende Behörde [70]). Zu seinen Befugnissen gehört auch die Verwaltung der Bürgergüter [71]). Aus den angeführten Bestimmungen ergibt sich mit aller Deutlichkeit, daß Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde, wenn auch die letztere besondere Befugnisse noch hat [72]), in ihrer Verwaltung doch unter einer einheitlichen Organisation (Einwohnergemeindeversammlung und Gemeinderat) stehen. Es erscheint deshalb die Annahme einer bloßen Zweiteilung nach Einwohner- und Kirchgemeinde (nicht nach Einwohner- und Bürgergemeinde, wie bei Schollenberger) [73]) gerechtfertigt. Schließlich ist die tatsächliche Ordnung maßgebender als eine einzelne gesetzliche Bestimmung, welche in ihrem an und für sich klaren Wortlaut den gegebenen Verhältnissen nicht ganz entspricht. Nach Ansicht des Verfassers würde eine Zuteilung zu Gruppe II materiell richtiger sein; einzig die eingangs erwähnte, durch die St. V. selber getroffene Einteilung stand hindernd entgegen.

Trotz der bestehenden Unsicherheit in der endgültigen und wirklich zutreffenden Einteilung des Gemeindewesens kann die bestehende Inkorporation der Gemeindezwecke in ihren Grundzügen festgestellt werden: Sache der Kirchgemeinden ist das Kirchenwesen, speziell dessen äußere Verwaltung nach der landeskirchlichen Organisation, mit Ausnahme der Verwaltung der kirchlichen Gebäulichkeiten [74]). Die gesamte Gemeindeverwaltung, mit Einschluß der ganzen Armenfürsorge, ist Sache der Einwohnergemeinde. Hiefür bestehen besondere, zum Teil bürgerliche Armengüter. An und für sich beruht die Armenpflege auf dem Heimatprinzip, ist aber deswegen nicht Sache der Bürgergemeinde, wie sich aus dem Wortlaut von St. V. Art. 25 ergibt. Der öffentlichrechtliche Wirkungskreis der „Bürgergemeinde" ist also beschränkt auf bloß korporative Aufgaben (Erteilung des Bürgerrechtes). Deswegen und auch aus dem Grund der mangelnden selbständigen Verwaltungsorganisation kann die Bürgergemeinde von Appenzell A.-Rh. eigentlich nicht als Gemeinde gelten, trotz Art. 10 St. V.

---

[69]) Vgl. Art. 77 St. V.
[70]) Vgl. Art. 78 St. V.
[71]) Vgl. Art. 79 Ziff. 4. St. V.
[72]) Es handelt sich hauptsächlich um die Aufnahme neuer Bürger, Art. 76 St. V.
[73]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. I, S. 320.
[74]) Vgl. oben S. 119.

IV. Ausscheidung des Schul- und Kirchenwesens.

Appenzell I.-Rh.

besitzt Bezirksgemeinden, Schulgemeinden und Kirchgemeinden. Die Bezirksgemeinden sind gleichbedeutend den Einwohner- oder politischen Gemeinden anderer Kantone. Vorerst ist über ihre Natur und Bedeutung folgendes zu sagen: Wenn auch die St. V. und fast ohne Ausnahme die gesamte Gesetzgebung nur von Bezirken schlechthin spricht, so sind darunter eben doch Gemeinden zu verstehen, denn schon aus der Verfassung selber, wie auch aus der Gesetzgebung geht hervor, daß den Bezirken die Stellung von Gemeinden zukommt; sie sind autonom wie diese, bilden die politische Einteilung des Kantons [75]), haben ihren eigenen wie einen übertragenen Wirkungskreis, umfassend sämtliche Aufgaben der staatlichen Verwaltung, wie sie in andern Kantonen den Gemeinden obliegen. Diese Wesensbestimmung der Bezirke findet ihre Grundlage hauptsächlich in Art. 34 St. V.: „Sie (die Bezirksversammlung) faßt alle wichtigen Beschlußnahmen, die nach Maßgabe dieser Verfassung im Interesse des Gemeindewesens liegen." Eine allgemein gefaßte nähere Ausführung dieser Vorschrift birgt bereits Art. 37 in sich, worin die Bezirksbehörden zuständig erklärt werden für die Besorgung des Armenwesens, Führung der Polizei, d. h. vor allem der Ortspolizei, Ausführung der staatlichen Verordnungen usw. Eigenartig ist der Zusammenhang zwischen dem Großen Rat als staatlicher Behörde und der Bezirksbehörde. Letztere wird nämlich laut Art. 36 St. V. gebildet aus den im betr. Bezirk gewählten Großratsmitgliedern. Als weitere dem Kanton Appenzell I.-Rh. eigentümliche Einrichtung ist zu erwähnen, daß auch die Gerichtsorganisation, soweit die Gerichte erster Instanz betreffend, auf den Bezirken beruht, indem jeder Bezirk des innern Landesteiles auf 800 Seelen je ein Mitglied für das Bezirksgericht des innern Landesteiles, der Bezirk Oberegg ein eigenes Bezirksgericht wählt.

Die Kirch- und Schulgemeinden werden in der St. V. Art. 46 und 47 als selbständige Gemeindeverbände behandelt, die auch territorial unter sich wie auch mit den Bezirksgemeinden in der Regel nicht zusammenfallen. Ihnen kommt die Wahl eigener Behörden (Kirchen und Schulräte) zu, ebenso die Wahl der Angestellten. Sie führen auch eine selbständige Verwaltung ihres Vermögens; den Kirchen- und Schulräten steht besonders „die gedeihliche Förderung der in den ihnen anheimgestellten Verwaltungen liegenden Zwecke zu". Wenn Kirchen- und Schulkreise zusammenfallen, kann deren Verwaltung in einer einzigen Behörde vereinigt werden. — Sämtliche sog. Gemeindeaufgaben, soweit sie nicht mit Unterrichts- oder kirchlichen Zwecken zusammenhängen, liegen also dem Bezirk ob, bloß für das Vormundschaftswesen ist eine besondere Ordnung getroffen worden ähnlich derjenigen der beiden Bezirksgerichte: Für den innern Landesteil besteht eine einzige und einheitliche Vormundschaftsbehörde, für den Bezirk Oberegg amtet der dortige Bezirksrat als solche [76]).

---

[75]) Vgl. Art. 15 St. V.
[76]) Vgl. oben S. 60 N. 19.

V. Ausscheidung von drei oder mehr verschiedenen Elementen.

Zum Schluß dieser Betrachtung der Gemeindeverbände nach Kantonen bleiben noch einige ostschweizerische Kantone und ferner Nidwalden zu behandeln, die in ihrem Gemeindewesen eine noch weitergehende Teilung getroffen, noch mehr Zweige der kommunalen Verwaltung von der politischen Gemeinde ausgenommen und besondere Gemeindeverbände dafür geschaffen haben. Da aber keine einheitliche Teilung, m. a. W. in jedem Kanton wieder andere Gemeindeverbände nebeneinander vorhanden sind, werden sie in eine Gruppe zusammengefaßt, deren einziges Merkmal eine Vier- und Mehrteilung im Gemeindewesen ist. Hauptvertreter dieser Gruppe ist Zürich, die Gruppe wird deshalb etwa auch die Zürcher Gruppe im Gegensatz zur Berner Gruppe genannt.

a) Zürich.

Die regelmäßige Gemeindeeinteilung ist diejenige in politische Gemeinden, Kirchgemeinden und Schulgemeinden; für spezielle und örtliche Gemeindezwecke können auch andere Gemeindeverbände, namentlich Zivilgemeinden bestehen[77]). Damit ist prinzipiell eine Vierteilung des Gemeindewesens gegeben; die Zahl der Gemeindeverbände kann aber noch erweitert werden nach dem Wortlaut von Abs. 4. Auf die verfassungsmäßig gegebene Einteilung stellt denn auch das Gde. Ges. vom 27. Juni 1875 in seinem § 1 ab. Die Zahl der Gemeindeverbände wurde jedoch seither auf fünf erhöht durch das Gesetz betr. die Sekundarschulkreisgemeinden vom 19. Mai 1878, dessen § 1 lautet: „Behufs Ordnung der Sekundarschulangelegenheiten, soweit die betr. Befugnisse nicht den Sekundarschulpflegen oder den obern Schulbehörden übertragen sind, bestehen im Sinne von Art. 47, Abs. 4, der Verfassung Sekundarschulkreisgemeinden. Es handelt sich dabei allerdings auch um Schulgemeinden, aber unter diesem Begriff werden bloß Primarschulgemeinden verstanden[78]), während die Sekundarschulkreisgemeinden Gemeindeverbände lediglich zur Besorgung von Sekundarschulangelegenheiten sind, welche ganz gesondert von den (Primar-) Schulgemeinden dastehen[79]). Die in Art. 47, Abs. 2 und 5 St. V. genannten Gemeindeverbände (Schulkreise und Gemeindeverbände mehrerer Gemeinden zu bestimmten Zwecken) stellen selbstverständlich keine besondern Gemeindearten dar. — Art. 48 St. V. enthält die Autonomerklärung für sämtliche Gemeindearten; ihre nähere Auslegung hat diese Erklärung im Gde. Ges. §§ 5 und 9, im Gesetz betr. die Zivilgemeinden § 7 und dem Sekundarschulgemeindegesetz § 6 lit. a gefunden.

In der Zuteilung der wichtigsten Gemeindeaufgaben herrschen nun im Kanton Zürich ganz eigenartige Verhältnisse, wie sie bisher in keinem Kanton angetroffen wurden. Einmal gibt der Art. 54 St. V. zu der Frage Anlaß, welcher Gemeindeverband unter der Heimatgemeinde zu

---

[77]) Vgl. Art, 47 Abs. 1 u. 4 St. V.

[78]) Vgl. Wettstein: Die Gemeindegesetzgebung des Kantons Zürich (Kommentar), Zürich 1907, S. 21.

[79]) Vgl. Wettstein: ebenda, S. 522 ff.

verstehen sei, denn dieser Art. bestimmt, daß die vormundschaftliche Obsorge und die Pflicht der Unterstützung im Falle der Verarmung in der Regel der Heimatgemeinde obliege; gemäß Art. 52 St. V. ist aber die Besorgung des Armenwesens in der Regel Sache der Kirchgemeinde. Art. 50, Abs. 2 erteilt bei Fragen des Armenwesens, bei Bürgerrechtserteilungen, sowie bei Fragen der Verwaltung der rein bürgerlichen, separaten Nutzungsgüter die Stimmberechtigung nur den im Kantonsgebiet wohnenden Gemeindebürgern, welche Bestimmung auf das Vorhandensein einer Bürgergemeinde schließen ließe. Um diese, auf den ersten Blick einander zuwiderlaufenden Bestimmungen unter einen Hut zu bringen, gibt es nur die folgende Lösung, die denn auch mit den tatsächlichen Verhältnissen übereinstimmt: Das zürcherische Gemeinderecht kennt keine eigentliche Bürgergemeinde, denn weder Verfassung noch Gemeindegesetz nennen sie mit diesem Namen; doch bilden die Bürger einer Gemeinde für bestimmte Zwecke (Armenwesen, Verwaltung rein bürgerlicher Angelegenheiten) eine mit obrigkeitlichen Befugnissen, auch Steuerrecht, ausgestattete Korporation mit ausnahmsweise eigenen Organen [80]). Offenbar betrachtet das zürcherische Recht die Bürgergemeinde infolge des Mangels einer territorialen Grundlage nur als bloßen öffentlichrechtlichen Personalverband. Die Aufnahme ins bürgerliche Gemeindebürgerrecht erfolgt auch gemäß § 18 Gde. Ges. durch die politische Gemeinde, wenn auch nach §§ 40 und 46, Abs. 2 l. c. nur die im Kanton wohnenden Bürger über die Aufnahme beschließen, worauf auch § 20 verweist. Es gibt also ein Bürgerrecht nur der politischen Gemeinde, nicht einer besondern Bürgergemeinde. Das zürcherische Gemeindegesetz muß aber dennoch auf die zürcherische Bürgergemeinde Anwendung finden, soweit es der Natur der Bürgergemeinde nach Anwendung finden kann, oder seine Geltung sich aus besondern Gründen ergibt, namentlich auch im Hinblick auf das im folgenden Gesagte.

Entsprechend der Natur der zürcherischen Bürgergemeinde muß angenommen werden, daß eine solche bezw. ein Bürgerverband sich stets zusammensetzt aus den Bürgern einer Einwohnergemeinde, welcher Begriff keine besondere Gemeindeart im zürcherischen Gemeinderecht bezeichnet, sondern ein Sammelname ist für eine Reihe von Gemeindeverbänden als Gegensatz zur Bürgergemeinde [81]). Bei der die Armenpflege besorgenden Heimatgemeinde handelt es sich deshalb um den Bürgerverband der betr. Kirchgemeinde, event. politischen Gemeinde. Heimatgemeinde wäre natürlich vorerst und ist es auch nach dem zürcherischen Gemeindegesetz, der aus den Bürgern einer politischen Gemeinde gebildete Personenverband [82]). Wenn nun aber das Armenwesen durch Verfassung und Gesetz der Kirchgemeinde übertragen wird, so ist dies nur so zu verstehen, daß sich für den besondern Zweck der Armenfürsorge die Bürger der zu einer Kirchgemeinde gehörenden politischen Gemeinde zu einem Verband zusammenzuschließen haben. Natürlicher wäre gewesen, wenn das Armenwesen als

---

[80]) Gde. Ges. §§ 46 und 90.
[81]) Vgl. Wettstein: a. a. O. S. 12.
[82]) Vgl. z. B. §§ 18, 20, 46 Abs. 2 Gde. Ges.

Aufgabe der eigentlichen und natürlichen Heimatgemeinde, gebildet aus den Bürgern der politischen Gemeinde, erklärt worden wäre. Weil nun aber das Armenwesen bereits von jeher in Zürich Sache der Kirchgemeinden war, wurden diese als Grundlage zur Bildung der Armenverbände für die heimatliche Armenpflege benutzt [83]).

Der Kanton Zürich ist evangelischer Konfession, anerkennt aber zufolge Gesetz betr. das katholische Kirchenwesen von 1863 auch die vier katholischen Gemeinden Dietikon, Rheinau, Winterthur und Zürich, und da der Staat die Kirchgemeinden schlechthin seiner Organisation unterwirft, sind offenbar evangelische und katholische Kirchgemeinden einander gleichberechtigte Selbstverwaltungskörper. Weil nun aber die (an Zahl bloß vier) katholischen Gemeinden sich lange nicht über den gesamten Kanton ausbreiten, so muß angenommen werden, daß sehr oft unter „Kirchgemeinden" im Sinne der St. V. nur die evangelischen Gemeinden gemeint sind. Nur sie bilden die regelmäßige Einteilung des Kantons, was wiederum wichtig ist für die den Kirchgemeinden zur Besorgung überlassenen staatlichen Aufgaben, vornehmlich des Armenwesens. Aus diesem Grunde und angesichts § 9 l. c. haben sich die katholischen Kirchgemeinden nur mit den religiösen Bedürfnissen der Kirchgenossen zu befassen. Einzig dastehende Ausnahme bildet der Armenverband der katholischen Kirchgemeinde Dietikon. Auch da, wo die Kirchgemeinde im Zusammenhang steht mit andern Gemeindeverbänden (z. B. Schulgemeinden), kann es sich nur um evangelische Kirchgemeinden handeln. — Das Vormundschaftswesen, als Sache der Heimatgemeinde gemäß Art. 54 St. V., wird im E. G. zum Z. G. B. §§ 72 ff. der politischen Gemeinde übertragen; Vormundschaftsbehörde ist deren Gemeinderat (Waisenamt). — Zur weitern Ausscheidung dient Art. 51, Abs. 1, St. V. und § 6 Gde. Ges. Sämtliche Gemeindeangelegenheiten, welche nicht kraft gesetzlicher Bestimmung in die Aufgabe eines andern Gemeindeverbandes fallen, gehören in den Wirkungskreis der politischen Gemeinde. Es bleibt demnach noch zu untersuchen, was für Obliegenheiten die übrigen Gemeindeverbände: Schulgemeinde und Zivilgemeinde, zu erfüllen haben, nachdem dies für die Sekundarschulkreisgemeinden bereits geschehen ist.

Die Schulgemeinde: In Anlehnung an Art. 52, Abs. 2, St. V. bestimmt § 11, Abs. 3, Gde. Ges.: „Den Schulkreisen bezw. Schulgemeinden liegt die Obsorge für die allgemeine Volksschule ob." Damit ist die Aufgabe der Schulgemeinden an und für sich umschrieben; jedoch ist es nicht immer eine besondere, organisch selbständige Schulgemeinde, welche diese Aufgabe zu erfüllen hat. Wie bereits angedeutet, besteht ein Zusammenhang zwischen Schulgemeinde und Kirchgemeinde [84]), indem jede Kirchgemeinde in der Regel einen Schulkreis bezw. eine Schulgemeinde bildet. Diejenigen Abteilungen des Schulkreises dagegen, welche besondere Schulen und Schulgüter besitzen, bilden die eigentlichen

---

[83]) Vgl. Wettstein: ebenda S. 15, 61 ff.; vgl. auch die Ausführungen über die Bedeutung der beiden Kriterien der Zugehörigkeit zum Armenverband: Bürgerrecht und Konfession, S. 64 ff.

[84]) Vgl. Art. 47, Abs. 2 St. V. und Gde. Ges. § 11.

Schulgemeinden. Darin liegen also schon zwei Kombinationsmöglichkeiten; die §§ 12 und 13 des Gde. Ges. erweitern diese Kombinationsmöglichkeiten in ganz erheblicher Weise und deuten damit die mannigfaltigen möglichen und auch tatsächlich vorhandenen Verhältnisse nur an, worüber ein Kombinationsschema in Wettsteins Kommentar[85]) ein anschauliches Bild gibt. Von Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit ist die herrschende Ordnung ziemlich weit entfernt.

Die Zivilgemeinde[86]): Sie ist neben den andern Gemeindeverbänden bestimmt für spezielle und örtliche Gemeindezwecke[87]). Was unter örtlichen und speziellen Gemeindezwecken zu verstehen ist, darüber gibt weder das Gde. Ges. noch das Zivil-Gde. Ges. Auskunft. Die §§ 2 und 3 des letztern geben nur eine Erläuterung durch Beispiele. Daraus, wie auch aus dem Umstande, daß es sich bei den Zivilgemeinden regelmäßig um Dorfgemeinden handelt, ergibt sich für die Zivilgemeinde ein Wirkungskreis, enthaltend Aufgaben der sog. „lokalen Verwaltung"; diese wären somit die „örtlichen" Gemeindezwecke. Schwierig hält es, dem Begriff „spezieller Gemeindezweck" eine klar zu fassende Bedeutung beizulegen, denn schließlich ist jeder Gemeindezweck, für welchen ein besonderer Gemeindeverband begründet werden kann oder auch schon besteht, ein spezieller Gemeindezweck, also z. B. auch das Kirchenwesen, Armenwesen, Schulwesen usw. „Spezieller Gemeindezweck" will wohl eine Aufgabe bezeichnen[88]), die theoretisch gerade so gut zur Verwaltungstätigkeit der politischen Gemeinde gehörend, von letzterer in der Regel nicht übernommen wird. Vielleicht hat der Begriff „speziell" auch noch den Sinn, daß damit ein Gemeindezweck bezeichnet wird, der nicht zu den ursprünglichsten und hauptsächlichsten Gemeindeaufgaben gehört, wie z. B. Armenwesen, Schulwesen usw. Das Gesetz selber nennt als solche örtliche und spezielle Gemeindezwecke: Wasserversorgung und Straßenbeleuchtung, die Praxis hat als solche erkannt z. B. Anstellung und Besoldung von Dorfwächtern, Subvention von Bahnen, deren Bau im besondern Interesse der betr. Ortschaft liegt usw.[89]). Weitere Aufgaben können von den politischen Gemeinden den Zivilgemeinden überbunden werden, z. B. Feuerlöschwesen, Beaufsichtigung des Flurwesens, Ausführung öffentlicher Arbeiten[90]). Außer den in § 3, Ziff. 7, l. c. erwähnten Verwendungsarten des Gemeindevermögens besteht noch die Befugnis der Zivilgemeinden, aus den Stammgütern, nach Erfüllung der denselben obliegenden Verpflichtungen, Anstalten und Unternehmungen zur Förderung des öffentlichen Wohles zu gründen oder zu unterstützen, vorbehältlich Genehmigung durch den Bezirksrat. Ferner dürfen Rechnungsüberschüsse an öffentliche Güter abgegeben oder zu öffentlichen Zwecken verwendet werden[91]).

---

[85]) Vgl. Wettstein: a. a. O. S. 75.
[86]) Ueber Ursprung und Wesen dieser Gemeindeart vgl. § 7 lit. a dieser Abhdlg.
[87]) Vgl. Art. 47 Abs. 2 St. V. und § 2 Zivil-Gde. Ges. vom 19. Mai 1878.
[88]) Vgl. § 2 Zivil-Gde. Ges.
[89]) Vgl. Wettstein: a. a. O. S. 549.
[90]) Vgl. § 2 Zivil-Gde. Ges.
[91]) Vgl. §§ 13 u. 14 Zivil-Gde. Ges.

Nachdem nun die Zuteilung der Gemeindezwecke an die fünf bestehenden Gemeindearten behandelt worden ist, bleibt noch zum Schluß darauf hinzuweisen, daß, wie wir es ähnlich schon bei der Schulgemeinde einerseits und der Kirch- bezw. politischer Gemeinde andererseits angetroffen haben, in der Ordnung der Gemeindeverbände die mannigfaltigsten Kombinationen möglich sind infolge der Bestimmungen des Gde. Ges.: § 8 (Vereinigung benachbarter politischer Gemeinden für gemeinschaftliche Besorgung einzelner Geschäftszweige); § 10 (Lostrennung des Armenwesens von der Kirchgemeinde, Übertragung desselben an die politische Gemeinde, sei es nur an einzelne oder an alle der betr. Kirchgemeinde angehörenden politischen Gemeinden; Vereinigung von Zivilgemeinden mit besonderem Armenverband mit derjenigen politischen Gemeinde, welcher sie angehören, zur Besorgung des Armenwesens; Übertragung der Besorgung des Armenwesens an den Gemeinderat, wenn Kirchgemeinde und politische Gemeinde zusammenfallen, oder die politische Gemeinde das Armenwesen von der Kirchgemeinde getrennt hat); §§ 11—13 (die schon erwähnten Kombinationsmöglichkeiten zwichen Schul-, Kirch- und politischer Gemeinde). Wenn auch die fünf zürcherischen Gemeindetypen ihrer Art und ihrem Wirkungskreis nach an und für sich klar von einander unterschieden werden können, so ist dagegen das Bild der tatsächlichen Zuteilung ihrer Aufgaben infolge der zahlreichen möglichen und tatsächlich vorhandenen Verschiebungen aller Art von einem Gemeindeverband zum andern ein überaus buntes und entbehrt infolgedessen der Übersichtlichkeit.

b) Nidwalden.

Die St. V. Art. 82 ff. unterscheidet vier besondere Gemeindearten: Bezirksgemeinden, Kirch- und Filialgemeinden, Schulgemeinden, Armengemeinden. Wie der Kanton Appenzell I.-Rh. teilt auch Nidwalden das Kantonsgebiet in Bezirke ein, deren es elf gibt und welche zuständig sind für die Landratswahlen und die Verwaltung der politischen Gemeindeangelegenheiten [92]). Es handelt sich also auch bei diesen Bezirken um Selbstverwaltungskörper gleich den politischen Gemeinden anderer Kantone und die Bezeichnung Bezirks g e m e i n d e wird auch in der St. V. selber angewandt. Nidwalden ist außer Glarus der einzige Kanton, welcher eine besondere Armengemeinde kennt. Im übrigen ist die Vierteilung klar und einfach durchgeführt; die Ordnung des Gemeindewesens geschieht ziemlich eingehend bereits in der St. V.; schon in ihrem Art. 82 weist sie jedem Gemeindeverband seine Aufgabe zu, indem sie bestimmt: „Je nach dem Zwecke des Zusammentrittes bilden die sämtlichen stimmfähigen Angehörigen der Gemeinden des Kantons a. die Bezirksgemeinden usw." Damit ist aber nicht gesagt, daß die verschiedenen Gemeindeverbände territorial übereinstimmen, was nach dem Wortlaut der erwähnten Verfassungsvorschriften angenommen werden könnte. Im übrigen wird auch die Organisation der verschiedenen Gemeinden [93]) in der Verfassung um-

[92]) Vgl. Art. 35 St. V.
[93]) Vgl. diesbezüglich auch Art. 42 Abs. 2 St. V.

schrieben. In Art. 14 wird den Gemeinden ihr Vermögen und dessen selbständige Verwaltung gewährleistet.

Die Bezirksgemeinden, ihre Organisation, namentlich aber auch die Obliegenheiten des Gemeinderates werden in Art. 84—86 St. V. geregelt. Aus diesen Vorschriften geht deutlich hervor, daß die Bezirksgemeinde an Bedeutung der politischen Gemeinde anderer Kantone gleichkommt, denn sie hat alle Aufgaben kommunaler Verwaltung zu besorgen, die nicht ausdrücklich einem andern Gemeindeverband übertragen sind. Der Gemeinderat der Bezirksgemeinde ist auch Vormundschaftsbehörde [94]). Ferner bildet jede Bezirksgemeinde einen Friedensrichterkreis [95]).

Die Kirch- und Filialgemeinden [96]) haben sich mit sämtlichen kirchlichen Angelegenheiten zu befassen, entweder in der Kirchgemeindeversammlung oder durch den Kirchen- oder Filialrat. Andere als kirchliche Obliegenheiten kommen ihnen nicht zu.

Die Schulgemeinden, an und für sich besondere und selbständige Organismen [97]), fallen in der Regel mit den Bezirksgemeinden zusammen; ihnen liegt gemäß Art. 31 St. V. die Sorge für den öffentlichen obligatorischen Unterricht ob mit Hilfe staatlicher Unterstützung [98]). Es ist aber auch möglich, mehrere Bezirksgemeinden oder Teile von solchen zu einer Schulgemeinde abzutrennen.

Die sechs Armengemeinden, entsprechend der Zahl der früheren Kirchgemeinden, haben ihre besondere Organisation wie jede andere Gemeinde; ausführende Behörde ist eine Armenverwaltung von 4—8 Mitgliedern [99]). Den Armengemeinden liegt das gesamte Armenwesen ob [100]).

c) Glarus

weist die größte Zahl an verschiedenen Gemeindeverbänden auf, nämlich deren sechs: Wahl-, Orts-, Tagwen-, Schul-, Armen- und Kirchgemeinde.

Die Wahlgemeinden sind nur staatliche Verwaltungsbezirke; ihre Hauptzweckbestimmung ist die Wahl des Landrats [101]). Sie sind keine eigentlichen Gemeinden, obschon sie eine besondere Gemeindebehörde, den Wahlgemeinderat, haben können [102]). Außerdem besteht für jede Wahlgemeinde ein Waisen-, Vermittler-, Betreibungs- und Polizeiamt, welche auch von ihr zu wählen sind [103]). Die Wahlgemeinde hat also, wie ihr Name überdies selbst besagt, nur die Aufgabe, die ihr zukommenden Wahlen vorzunehmen. Bei den genannten Behörden handelt es sich eben nur um von der Wahlgemeinde gewählte Organe der staatlichen Verwaltung, deren Kompetenzkreise nach den Wahlgemeinde-

---

[94]) Vgl. §§ 44 ff. E. G, zum Z. G. B.
[95]) Vgl. Art. 79 ff. St. V.
[96]) Vgl. Art. 87 u. 88 St. V.
[97]) Vgl. auch das Schulgesetz vom 10. Sept. 1879.
[98]) Vgl. Art. 3 l. c.
[99]) Vgl. Art. 32, 93 St. V. und §§ 1 u. 12 ff. Armengesetz vom 28. April 1912.
[100]) Vgl. Art. 32 St. V., Armengesetz §§ 46 ff., ferner § 5 V lit. c. dieser Abhdlg.
[101]) Vgl. Art. 37 u. 66 Abs. 1 St. V.
[102]) Vgl. Art. 65 St. V.
[103]) Vgl. Art. 66 Abs. 2, 267 St. V.

bezirken abgegrenzt werden. Die Funktionen dieser Ämter sind auch solche (mit Ausnahme des Waisenamtes), die sonst regelmäßig in allen Kantonen durch staatliche, nicht durch kommunale Organe ausgeübt werden. Die Wahlgemeinde, deren Verwaltung, bloß in der Durchführung der vorzunehmenden Wahlen bestehend, in der Regel von dem oder den Gemeinderäten der zugehörigen einen oder mehreren Ortsgemeinden besorgt wird, kann aus den angeführten Gründen nicht als richtiger Gemeindeverband gelten; sie ist, wie schon erwähnt, infolge Mangels der Eigenschaften eines autonomen Selbstverwaltungskörpers, bloß ein staatlicher Verwaltungsbezirk. Es vermindert sich in diesem Sinne die Einteilung im Gemeindewesen des Kantons Glarus auf fünf verschiedene, eigentliche Gemeindeverbände [104]).

Die Ortsgemeinde ist die eigentliche politische Gemeinde mit dem entsprechenden Aufgabenkreis; ihre Organisation: Gemeindeversammlung, bestehend aus allen in der Gemeinde niedergelassenen stimmfähigen Schweizerbürgern, und Gemeinderat, bestehend aus einem Präsidenten und 4—12 Mitgliedern, wird bereits durch die Verfassung [105]) bestimmt und näher ausgeführt im Gesetz über das Gemeindewesen vom 5. Mai 1889 [106]). In Art. 71 St. V. werden der Ortsgemeinde bezw. deren Gemeinderat alle Befugnisse zur lokalen Verwaltung erteilt, die endgültige Festsetzung der Kompetenzen wird gemäß Art. 72 der Gesetzgebung überwiesen und ist im zitierten Gemeindegesetz auch geschehen.

Die Tagwengemeinde steht mit der Ortsgemeinde in ziemlich engem Zusammenhang. Erstere ist die glarnerische Bürgergemeinde [107]); eine Ortsgemeinde umfaßt ein oder mehrere Tagwen, im erstern Fall funktionieren für beide Körperschaften die Behörden der Ortsgemeinde, im zweiten Fall wählt (obligatorisch nach dem Wortlaut des Gesetzes zu schließen) jeder Tagwen einen besondern Tagwensrat zur Besorgung der rein bürgerlichen Angelegenheiten [108]). Zur eigentlichen Verwaltung (Aufsicht über Liegenschaften, Rechnungsführung usw.) ist ein besonderer Verwaltungsbeamter, der Tagwenvogt, bestellt [109]). In der gemeinsamen Gemeindeversammlung wird das Stimmrecht in rein bürgerlichen Angelegenheiten nur von den Bürgern oder Tagwenleuten ausgeübt. Die rein bürgerlichen Angelegenheiten werden in Verfassung Art. 69, Abs. 2 und Gde. Ges. § 31 des nähern umschrieben; sie lassen sich zusammenfassen in Vermögensverwaltung und Bürgerrechtserteilung. Die Tagwen verteilen in der Regel nur an die ortsanwesenden Bürger Nutzungen aus ihrem Gemeindegut. Wenn die Ortsgemeinden genötigt sind, für die Deckung ihrer Auslagen Steuern zu erheben, so werden die betr. Tagwen pflichtig, einen den Verhältnissen entsprechenden Beitrag an die Ortsgemeinde zu leisten [110]).

---

[104]) Vgl. im übrigen betr. die Wahlgemeinde § 7 lit. d. dieser Abhdlg.
[105]) Vgl. Art. 69 u. 70 St. V.
[106]) Vgl. dessen §§ 28 ff.
[107]) Vgl. § 5 II lit. a. dieser Abhdlg.
[108]) Vgl. § 30 Gde. Ges.
[109]) Vgl. §§ 46—49 Gde. Ges.
[110]) Vgl. Art. 73 St. V. und § 34 Gde. Ges.

Die Schulgemeinde ist selbständig organisiert, sie umfaßt sämtliche im betr. Schulkreis wohnenden Kantons- und Schweizerbürger[111]). Indem das Schulwesen gemäß Art. 18, Abs. 2 St. V. als Sache der Gemeinden erklärt wird, haben die Schulgemeinden und ihre verwaltenden Organe (Schulräte) für den öffentlichen und obligatorischen Unterricht zu sorgen[112]).

Die Armengemeinde: Die St. V. gebraucht für die Armengemeinde auch die Bezeichnung Armenkreis; es handelt sich aber immer um die Armengemeinde, nicht etwa um zwei verschiedene, einander übergeordnete Verbände. Außer der eigentlichen Unterstützung Verarmter haben die Armengemeinden ebenfalls die Unterstützung, Pflege, Versorgung usw. von armen, altersschwachen, gebrechlichen und kranken Personen, von armen Geisteskranken, Kindern, Taubstummen usw. zu sorgen[113]). Im Sinne dieses Art. liegt die Armenpflege der Heimatgemeinde ob, die bereits oben in § 5 V, lit. c. näher umschrieben worden ist. Die Angelegenheiten der Armengemeinde werden durch die Gemeindeversammlung und die von ihr gewählte Armenpflege besorgt. Wenn der Ertrag des Armengutes und die verfügbaren übrigen Einnahmen zur Deckung der Armenlasten nicht ausreichen, so darf die Armengemeinde eine Vermögenssteuer von höchstens 1 $^0/_{00}$ erheben. Ergeben sich trotzdem Defizite, so ist die eine Hälfte derselben durch den oder die betr. Tagwen zu decken, die andere durch die Landeskasse, d. h. den Staat.

Die Kirchgemeinde ist ganz ähnlich wie die soeben geschilderten Gemeindeverbände organisiert. Sie umfaßt sämtliche Einwohner ihres Gebietes der betr. Konfession. Aufgabe der Kirchgemeinde ist die Besorgung sämtlicher kirchlichen Angelegenheiten (Wahl der Kirchenbediensteten, Vermögensverwaltung usw.)[114]). Ausführendes Organ ist ein Kirchenrat. Die Kirchgemeinden sind ebenfalls befugt, für ihre Bedürfnisse Steuern zu erheben; eine Zuziehung der Tagwen zur Tragung allfälliger Defizite ist hier nicht vorgesehen.

Das Vormundschaftswesen wird im Gde. Ges. unter den Obliegenheiten weder der Ortsgemeinde bezw. deren Gemeinderat, noch eines andern Gemeindeverbandes genannt. Vormundschaftsbehörde ist das Waisenamt, dessen Wahl gemäß § 27 Gde. Ges. der Wahlgemeinde obliegt[115]).

d) St. Gallen.

In diesem Kanton besteht eine Einteilung in politische, Orts-, Schul- und Kirchgemeinden. Die Ortsgemeinde ist nicht etwa gleichbedeutend mit der politischen Gemeinde wie im Kanton Glarus, sondern sie ist die Bürgergemeinde. Eine politische Gemeinde kann aus mehreren Ortsgemeinden bestehen[116]); die politischen Gemeinden bilden die Einteilung

[111]) Vgl. Art. 74 St. V.
[112]) Vgl. §§ 55—58 Gde. Ges.
[113]) Vgl. Art. 19 St. V.
[114]) Art. 85 Abs. 1 St. V. und Gde. Ges. § § 65—70.
[115]) Vgl. S. 60 N. 19.
[116]) Vgl. Art. 112 St. V.

des Kantonsgebietes. Politische Gemeinden und die entsprechenden Ortsgemeinden können organisatorisch in einem gewissen Zusammenhang stehen, indem die Ortsgemeinden die Besorgung ihrer Angelegenheiten statt einem eigenen Verwaltungsrate dem Gemeinderat der politischen Gemeinde übertragen können[117]). Die St. V. enthält in ihren Art. 72—76 nur kurze organisatorische Bestimmungen in bezug auf das Gemeindewesen. Aus diesen geht jedoch bereits die angedeutete Vierteilung hervor, deren weitere Bedeutung, namentlich was die Zuteilung der Gemeindeaufgaben anbelangt, aus der einschlägigen Gesetzgebung entnommen werden muß. Die St. V. selber befaßt sich nur in Art. 5 mit den Schulgemeinden (hauptsächlich mit der Vereinigung kleiner Schulgemeinden und infolge einer solchen: Konstituierung der Schulgenossen als Schulgemeinde und Wahl eines Schulrates usw.). Ferner erklärt die St. V. in Art. 14 das Armenwesen als Sache der Gemeinden nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen, in Art. 12 stipuliert sie noch die Mitwirkungspflicht der Gemeinden bei der Versorgung von Trinkern durch den Staat. Mit den Aufgaben der Gemeinden befaßt sich die St. V. im weitern nicht. Maßgebend sind hierfür die folgenden Gesetze:

Für die politische Gemeinde das bereits zitierte Org.Ges., welches in Art. 31 die Befugnisse der Bürgerversammlung, die wie gewöhnlich zur Hauptsache korporativer Natur sind, in Art. 44—67 die Befugnisse und Obliegenheiten des Gemeindeammanns, in Art. 69—125 diejenigen des Gemeinderats regelt, welche Bestimmungen aber durch die seitherige Gesetzgebung vielfach abgeändert und ergänzt worden sind. Aus denselben geht hervor, daß der politischen Gemeinde wie in andern Kantonen die gesamte lokale Verwaltung obliegt, daß sie einen ausgedehnten eigenen und übertragenen Wirkungskreis besitzt. Das Armenwesen ist vorwiegend Sache der politischen Gemeinde; dem Gemeinderat wird in Art. 107 l. c. die Besorgung, Leitung und Beaufsichtigung des Armenwesens nach Anleitung der Gesetze übertragen. St. Gallen gehört zu den Kantonen mit Heimatprinzip; es hat also der politische Gemeinderat das Armenwesen auch in bezug auf die zu der betr. politischen Gemeinde gehörenden Ortsbürger im Sinne von Art. 107 zu leiten, und zwar auch in denjenigen Gemeinden, wo die Ortsgemeinde selber als Bürger- und eigentliche Heimatgemeinde für die Armenfürsorge aufkommt, wie es in vielen Gemeinden der Fall ist. Alles Nähere ist ersichtlich aus dem Gesetz über das Armenwesen vom 30. April 1835 und dem Gesetz betr. das polizeiliche Armenwesen vom 23. Juli 1877 und einigen andern hierher gehörenden Erlassen.

Ebenso regelt das Gde. Org. Ges. die Verhältnisse der Ortsgemeinde. Ihr Aufgabenkreis hält sich ungefähr im selben Rahmen wie bei den Bürgergemeinden anderer Kantone; die Obliegenheiten der Gemeindeversammlung, genannt Genossenversammlung[118]) und des Verwaltungsrates[119]) sind vornehmlich korporativer Natur, umfassen speziell

---

[117]) Vgl. Art. 74 St. V., Gesetz betr. die Organisation der Verwaltungsbehörden der Gemeinden und Bezirke vom 9. Mai 1867, Ausgabe 1912, Art. 166 lit. a.
[118]) Vgl. Art. 166 l. c.
[119]) Vgl. Art. 170 ff. l. a.

auch die Vermögensverwaltung. Neben den Bürgerrechtserteilungen, die aber der Genehmigung der Bürgerversammlung der politischen Gemeinde bedürfen[120]), liegt die größte öffentlichrechtliche Bedeutung der Ortsgemeinde in der Besorgung des Armenwesens, wo ihr diese zukommt[121]). Das Vormundschaftswesen ist Sache der politischen Gemeinde, indem gemäß Art. 90 E. G. zum Z. G. B. als Vormundschaftsbehörde ein Waisenamt eingesetzt wird, das vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestellt wird.

Aufgabe der Schulgemeinde ist die Sorge für das Schulwesen. In erster Linie ist darunter der Primarunterricht zu verstehen; es gibt aber auch Sekundarschulgemeinden, welche besondere Schulräte bestellen oder durch Übertragung der Obliegenheiten derselben an die entsprechenden Primarschulräte die Verwaltung der beiden jeweiligen Schulgemeinden vereinigen können[122]). Durch das Gesetz betr. das Steuerrecht der Schulgemeinden vom 26. Nov. 1887 werden die Schulgemeinden zur Steuererhebung berechtigt.

Betreffend die Kirchgemeinden ist hervorzuheben, daß nach Art. 144 des Gde. Ges. die Festsetzung und Organisation der Kirchgemeinden, deren Bestand und Umfang, sowie die Bestimmung über Verwaltung und Besorgung der Fonds und Stiftungsgüter derselben, unter Aufsicht und Sanktion des Staates allerdings, Sache der betr. Konfessionsteile und ihrer Oberbehörden ist. In der Regel geht sonst die Organisation der Kirche vom Staate aus; St. Gallen und ähnlich auch Glarus und Graubünden verfahren aber in der soeben erwähnten Weise[123]). Eine nähere Beschreibung des Wirkungskreises der Kirchgemeinde ist nicht nötig, denn außer kirchlichen Angelegenheiten kommen derselben keine andern Aufgaben zu.

e) Thurgau.

Die Organisation des Gemeindewesens zerfällt hier in Orts-, Munizipal-, Bürger-, Schul- und Kirchgemeinden. Die Ortsgemeinden sind wie in Glarus und zum Unterschied von St. Gallen Einwohnergemeinden und bilden gemäß Art. 45 St. V. im allgemeinen die Grundlage für die Kantonsgebietseinteilung. Außer der Bürgergemeinde beruhen alle Gemeinden auf dem Grundsatz der Einwohnerschaft, wie der Ausdruck der Verfassung in Art. 44 hierfür lautet.

Die Ortsgemeinde hat die gesamte Ortsverwaltung zu besorgen[124]), welche Vorschrift in § 2 des Gesetzes betr. die Organisation der Gemeinden usw. vom 8. Nov. 1874 näher ausgeführt wird. Aus den

---

[120]) Vgl. Art. 166 lit. q. l. c.

[121]) S. oben S. 130; vgl. im fernern betreffend die Ortsgemeinden die Gesetze vom 7. Februar 1833, 30. Januar 1834 und 26. Januar 1837; über die örtlichen Korporationen siehe § 5 III lit. d. dieser Abhdlg.

[122]) Vgl. Art. 75 St. V., Gde. Org, Ges., Gesetz betr. das Erziehungswesen vom 8. Mai 1862, Schulordnung vom 19. Dez. 1865.

[123]) Vgl. Schollenberger: a. a. O. Bd. II, S. 205.
Vgl. Lampert, a. a. O. S. 62/63. Vgl. ferner Gesetz über die Organisation des evangelischen Konfessionsteiles vom 20. Juni 1892 und Gesetz über die Organisation des katholischen Konfessionsteiles vom 19. Sept. 1893.

[124]) Vgl. Art. 46 Abs. 1 St. V.

daselbst aufgezählten Befugnissen und namentlich auch in Vergleichung mit den Bestimmungen über die Befugnisse der Munizipalgemeinde[125]) läßt sich feststellen, daß der Wirkungskreis der Ortsgemeinde, wenn schon die Aufgaben der Ortsverwaltung im Grunde umfassend, doch beschränkter ist als derjenige der politischen Gemeinden anderer Kantone, beschränkt um diejenigen Obliegenheiten, welche eben der Munizipalgemeinde zugeteilt sind. Ihrem Aufgabenkreis entsprechend nimmt die thurgauische Ortsgemeinde ungefähr dieselbe Stellung ein wie die zürcherische Zivilgemeinde, denn ihr Aufgabenkreis umfaßt z. B. Anlage von Brunnen und Wasserleitungen, Kommunikations- und Nebenstraßen, andere Einrichtungen im Interesse der Gemeinde, Feuerlöschwesen, Anstellung der Ortsbediensteten usw. Die Ortsgemeinde übt ihre Befugnisse, sofern sie nicht der Gemeinde als solcher vorbehalten sind[126]), durch die Person des Ortsvorstehers und der ihm beigegebenen Gemeindekommission aus[127]). Ein gewisser Zusammenhang kann in organisatorischer Hinsicht bestehen mit der Munizipalgemeinde, deren Verwaltungsbehörde ein eigentlicher Gemeinderat ist. In denjenigen Ortsgemeinden, welche zugleich Munizipalgemeinden bilden, besorgt der Gemeinderat der letztern auch die Ortsverwaltung. Diese Vereinigung ist, auch in der Befolgung von Art. 46, Abs. 2, St. V., verschiedenenorts durchgeführt worden. Die Obliegenheiten der Munizipalgemeinde gehören nach der Ausdrucksweise des Gesetzes nicht zur Ortsverwaltung, obschon sie ihrer Natur nach so gut zur kommunalen und örtlichen Verwaltungstätigkeit gehören, wie die Obliegenheiten der Ortsgemeinde. Der Wirkungskreis der Munizipalgemeinde umfaßt u. a. hauptsächlich: Handhabung der Ortspolizei, soweit sie nicht dem Ortsvorsteher obliegt, Bestrafung von Polizeiübertretungen, Steuerbezug, Vormundschaftswesen, Niederlassungs- und Aufenthaltswesen usw.[128]). Nach § 47 E. G. zum Z. G. B. ist Vormundschaftsbehörde das Waisenamt der in Betracht fallenden Munizipalgemeinde. Vorsitzender des Waisenamtes ist der Gemeindeammann (Vorsitzender des Gemeinderates der Munizipalgemeinde) nicht zu verwechseln mit dem Ortsvorsteher. Sache der Munizipalgemeinden ist auch das Zivilstandswesen.

Die Bürgergemeinden sind „die Trägerinnen des Bürgerrechtes und genießen als solche der Garantie von öffentlichen Korporationen.“[129]) Ihnen bleibt auch der Besitz, die Verwaltung und Nutznießung ihres rein bürgerlichen Eigentums gewährleistet[130]). Die Bürgergemeinden werden, sofern sie sich nicht mit einer Ortsgemeinde vereinigt haben, durch eine besondere Verwaltungsbehörde von wenigstens drei Mitgliedern verwaltet[131]). Der Aufgabenkreis der Bürgergemeinden beschränkt sich gemäß § 20 Gde. Ges. im großen und ganzen auf Vermögensverwaltung und Bürgerrechtserteilung. Erzielt erstere Überschüsse, so dürfen

[125]) Vgl. §§ 7 ff. l. c.
[126]) Vgl. § 2 lit a.—g. l. c.
[127]) Vgl. § 3 l. c.
[128]) Vgl. § 12 l. c.
[129]) Vgl. Art. 44 Abs. 2 St. V.
[130]) Art. 46 Abs. 4 St. V.
[131]) Vgl. § 19 Gde. Ges.

Nutzungen verteilt werden, die Überschüsse können aber auch Institutionen der Orts-, Munizipal- oder Schulgemeinden zugewiesen werden. Bürgergemeinden mit Nutzungsverteilung können ein Einkaufsgeld von höchstens Fr. 1000, Bürgergemeinden ohne Nutzungsverteilung oder solche, die mit einer Ortsgemeinde vereinigt sind, nur ein solches von Fr. 50—80 erheben. Im letztern Fall werden die Taxen zuhanden der „örtlichen Fondationen" bezogen, zudem hat jeder Bewerber Fr. 50 in den Armenfonds der Kirchgemeinde zu zahlen, denn das Armenwesen ist nicht Sache der Bürgergemeinde, sondern der Kirchgemeinde, analog wie in Zürich[132]).

Auf den konfessionellen (Thurgau ist ein paritätischer Kanton) Kirchgemeinden beruht nach den näheren Vorschriften der Kirchenordnungen die Obsorge für den kirchlichen Gemeindehaushalt, insbesondere die Fondsverwaltung und die Herbeischaffung der für die Besoldung der Geistlichen, für die Bedürfnisse des Gottesdienstes und für kirchliche Bauzwecke erforderlichen Hilfsmittel[133]). Die Wahl der beiden Synoden[134]) und die Wahl der Geistlichen[135]) ist ebenfalls Sache der Kirchgemeinden.

Die Schulgemeinden haben für den öffentlichen Unterricht unter Beihilfe des Staates aufzukommen. Das gesamte dem Unterrichtswesen gewidmete Gemeindevermögen steht im Eigentum und in der Verwaltung der Schulgemeinden; diese wählen auch die Lehrer[136]).

---

[132]) Vgl. Helbling, Karl: a. a. O. S. 37.
[133]) Vgl. Art. 58 St. V.
[134]) Vgl. Art. 56 St. V.
[135]) Vgl. Art. 21 St. V.
[136]) Vgl. Art. 48 und 21 St. V.

Allgemeine Schlußfolgerungen.

Wenn auch die vorliegende Abhandlung hauptsächlich beschreibender Natur ist, verursacht durch die Art der gestellten Aufgabe, so ergeben sich daraus doch einige Schlußfolgerungen, welche über die Betrachtung der konkreten Ordnung des Gemeindewesens, speziell im Hinblick auf die Gemeindeaufgaben hinaus zu allgemeinen Gesichtspunkten führen, deren Bedeutung sich nach verschiedenen Seiten hin geltend macht:

Einmal hat die Darsellungt des zweiten und namentlich des dritten Kapitels gezeigt, wie in vielen Kantonen geradezu ein Überfluß an Gemeindeformen sich breit macht. Der Verfasser ist sich wohl bewußt, daß, wenn er für Vereinfachung eintritt zum Zwecke der Vermeidung einer unnötigen Zersplitterung der kommunalen Verwaltungstätigkeit, handle es sich um die Durchführung originärer oder delegierter Aufgaben, er gegen fest eingewurzelte, historisch begründete Verhältnisse Sturm läuft (namentlich auch, wo es sich um die Beseitigung bezw. Vereinigung der Bürgergemeinden mit den politischen Gemeinden handelt), welche nicht so bald Neuerungen zugänglich sind. Selbstverständlich geht die Entwicklung nur langsam voran; was im Laufe von Jahrhunderten geworden ist, verschwindet in der Regel nicht so leicht. Wenigstens wird man dies für die verwaltungsrechtliche Organisation in unsern Kantonen mit Fug behaupten dürfen, trotzdem ja die neueste Geschichte das Gegenteil beweisende Beispiele in bezug auf viel bedeutendere staatsrechtliche Institutionen als das Gemeindewesen der schweizerischen Kantone in reichem Maß gegeben hat. Daß auf diesem Gebiet eine langsame Entwicklung bis jetzt stattfand und auch weiter stattfinden wird, hängt wohl nicht zuletzt damit zusammen, daß verwaltungsrechtliche Institutionen das Allgemeininterese nur selten in umfassender Weise beherrschen; den Durchschnittsbürger interessieren sie im allgemeinen nur wenig. Er nimmt, was Staat und Gemeinde ihm bietet, und leistet seinerseits mit mehr oder weniger Freudigkeit, was sie von ihm fordern; solange die Verwaltung durch Staat und Gemeinde ihren gewohnten und geordneten Gang geht, was ja in unsern Kantonen und Gemeinden allgemein zutrifft, kümmert er sich im allgemeinen wenig um sie. — Auf Ansätze zur weitern Ausgestaltung des Gemeindewesens, namentlich im Sinne der Vereinfachung und größern Zweckmäßigkeit (z. B. Vereinigung von nebeneinander bestehenden Gemeinden; Einführung des wohnörtlichen Prinzips in der Armenpflege usw.) in der gegenwärtigen Gesetzgebung wurde im Laufe der Abhandlung verschiedentlich hingewiesen; sie verbürgen, daß die manchmal nur etwas allzu langsame Entwicklung in der angedeuteten und anzustrebenden Richtung sich fortbewegen wird.

Parallel zu der genannten Entwicklung, in neuerer Zeit aber rascher vorwärtsschreitend als diese, bewegt sich die Entwicklung des Gemeindewesens in bezug auf die Ausdehnung des Wirkungskreises der Gemeinden. Namentlich im Bereich der sozialpolitischen Aufgaben hat die Bedeutung der kommunalen Verwaltungstätigkeit in den letzten Jahrzehnten außerordentlich zugenommen, welche Tendenz im Interesse einer rationellen Verwaltung nur zu begrüßen ist. Die Dezentralisation nach Gemeinden zeigt gerade bei diesen Aufgaben, daß sie allein die zweckmäßige Form zur Durchführung der Verwaltung darstellt; sie liegt zum Teil auch in der historischen Entwicklung begründet.

Mit der soeben erwähnten Ausdehnung der kommunalen Verwaltungstätigkeit auf sozialpolitischem Gebiet wäre somit auch eine Ausdehnung der eigentlichen Gemeindeautonomie gegeben, denn, wie gezeigt wurde, gehören die sozialpolitischen Aufgaben fast ausschließlich zum originären Wirkungskreis, welcher die Ausübung der eigentlichen Gemeindeautonomie in sich schließt. Allerdings mag hier eine Erweiterung der Gemeindeautonomie stattfinden durch Ausdehnung der Gemeindetätigkeit auf neue Gebiete im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt. Dagegen ist aber festzustellen, daß der Staat auf der andern Seite deutlich darauf hintendiert, die Autonomie der Gemeinden zu beschränken, vor allem durch weitgehende staatliche Aufsicht, bleibt ja doch im Grunde kein Gebiet der kommunalen Verwaltung von derselben ausgenommen, auch die sozialpolitischen Aufgaben nicht. Zeigt es sich z. B. bei letzteren, daß sie für die Gemeinde ruinös wirken, so kann der Staat kraft seiner Aufsicht über die Gemeindeverwaltung, speziell auch in finanzieller Hinsicht, einschreiten. Eine eigentliche Autonomie (die bloße Staatsaufsicht allein schließt sie nicht von vornherein aus) ist aber ohne weiteres ausgeschlossen im delegierten Aufgabenkreis der Gemeinde; ferner wird sie überhaupt überall genau in dem Maße zurückgedrängt, als der Staat eine Beschränkung der Verfügungsgewalt der Gemeinde vornimmt, sei es in einer direkten Verpflichtung zur Durchführung einer bestimmten Aufgabe, oder auch nur z. B. durch die Unterstellung eines Vermögensteiles der Gemeinde unter einen bestimmten Verwaltungszweck.

Wie aus der vorliegenden Abhandlung sich ergibt, bleibt die Gemeindeautonomie auf das Gebiet der korporativen Aufgaben und der Aufgaben im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt beschränkt. Auf andern Gebieten kommunaler Verwaltungstätigkeit, z. B. in der Ortspolizei, wobei die autonomen Ortspolizeistatute eigentlich zur reglementarischen Autonomie zu zählen sind, oder im Schulwesen usw. lassen sich nur sehr bescheidene Spuren von wahrer Autonomie finden. Alles andere ist nicht Autonomie im eigentlichen Sinn, und wenn heute noch vielfach die ganze Verwaltungstätigkeit der Gemeinde mit Einschluß derjenigen im übertragenen Wirkungskreis als Autonomie behandelt wird, m. a. W. die Begriffe Autonomie und Selbstverwaltung einander gleichgestellt werden, so ist dieser Auffassung mit aller Entschiedenheit entgegenzutreten. Leider hat auch die Praxis des Bundesgerichtes nicht gerade zur Klärung der Begriffe beigetragen[1]). Aus seinen Ent-

[1]) Vgl. die S. 33 N. 15 zitierten Entscheide.

scheidungen geht nicht mit Deutlichkeit hervor, welche Bedeutung das Bundesgericht dem Begriff „Autonomie" zu Grunde legt.

An und für sich ist es aber eigentlich nicht von so großem Belang, ob eine Gemeinde eine Verwaltungsaufgabe an die Hand nimmt in Ausübung ihrer Autonomie oder infolge staatlicher Delegation. Hauptsache bleibt der Ausbau des Gemeindewirkungskreises als solchen, weil eine Reihe von Aufgaben der Staatsverwaltung für die Allgemeinheit in nutzbringender Weise nur nach Gemeinden dezentralisiert durchgeführt werden können. Die Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit oder kurz das öffentliche Interesse soll das ausschlaggebende Moment bei jeder kommunalen Verwaltungstätigkeit, bei jeder Erweiterung des Gemeindewirkungskreises sein.